

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU  
Laskentatoimen ja rahoituksen laitos



AATTEELLINEN TOIMINTA JA ELINKEINOTOIMINTA YHDISTYKSISSÄ  
Lainsäädännön ja rahoituksen muutosten tuomia haasteita ja mahdollisuuksia

HELSINGIN  
KAUPPAKORKEAKOULUN  
KIRJASTO

11622

Yritysjuridiikka  
Pro Gradu –tutkielma  
Alli Brummer 25242  
Kevät 2008

Laskentatoimen ja rahoituksen laitoksen laitosneuvoston kokouksessa 19.8 2008

hyväksytty arvosanalla hyvä, 60p.

Tarkastajat:

OTT, Matti Rudanko  
KTM, Mikko Viemero

<b>HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU – LASKENTATOIMEN JA RAHOITUKSEN LAITOS</b>		
<b>Yritysjuridiikka</b>		
Tekijä BRUMMER ALLI		
Työn nimi AATTEELLINEN TOIMINTA JA ELINKEINOTOIMINTA YHDISTYKSISSÄ Lainsäädännön ja rahoituksen muutosten tuomia haasteita ja mahdollisuuksia		
Työn laji Pro Gradu –tutkielma	Aika 13.6.2008	Sivumäärä 69
Tiivistelmä  Tutkimuksen kohteena on yleishyödyllinen toiminta, jota perinteisesti toteutetaan yhdistyslain mukaan perustetuissa ja toimivissa yhdistyksissä eli kolmannella sektorilla. Tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla toimivia yhdistyksiä ja säätiöitä. Niiden toimintaan on erottamattomasti kuulunut myös palvelutoiminta, jota ne ovat toteuttaneet tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa. Suomen Liittyttyä EU:hun sen direktiivit ohjaavat entistä enemmän myös kolmannen sektorin toimintaa.  Tutkimuksen toisessa luvussa käydään läpi yhdistystoimintaa säätelevän yhdistyslain keskeisiä elementtejä yhdistymisvapauden pohjalta. Yhdistyksen rekisteröinti, perustaminen ja säännöt ovat määrämuotoisia. Sen sijaan yhdistyksen tarkoituksipykälää ei ole rajoitettu. Yhdistyslaki antaa näin ollen väljät puitteet monimuotoiseen kansalaistoimintaan.  Tutkimuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan yhdistyksen hallintoa ja johtoa yhdistyslain pohjalta. Hallituksella on vastuu yhdistyksen toiminnasta ja taloudesta. Se voi jakaa toiminnallista valtaa tietyssä määrin toimivalle johdolle (toiminnanjohtaja) vastuun säilyessä edelleen hallituksella. Osakeyhtiölaki eroaa yhdistyslaista tässä, että se antaa selkeästi suuremman päätösvallan toimitusjohtajalle.  Tutkimuksen neljännessä luvussa tarkastellaan muutospaineita sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaan liittyen. Palvelutuotanto on murroksessa toisaalta uudistetun hankintalain kilpailutusvelvoitteen tähden, toisaalta yritysmuotoisen palvelutuotannon selkeän kasvun tähden sosiaali- ja terveyssektorilla. Kunnat kilpailuttavat ne palvelut, joissa on useampi kuin yksi palveluntarjoaja.  Raha-automaattiyhdistys on rahoittanut sosiaali- ja terveysjärjestöjen sääntöjen mukaista aatteellista toimintaa sekä niiden kehittämistyötä ja erilaisia palveluja. RAY on viime aikoina kiristänyt avustustoiminnan kriteereitä ja samalla ohjannut järjestöjä eriyttämään järjestölähtöisen auttamistoiminnan lakisääteisistä, kuntien vastuulla olevista palveluista. Verottaja on pääasiassa fiskaalisista syistä ryhtynyt arvioimaan tarkemmin yleishyödyllisten järjestöjen ja säätiöiden verovapautta ja niiden elinkeinotoimintaa. Monet sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ovat tästä syystä yhtiöittäneet elinkeinotoiminnaksi määritellyn palvelutuotannon.  Sosiaalisia yhtiöitä on voitu perustaa jo kymmenen vuoden ajan. Järjestöt toivovat kuitenkin muutoksia kyseiseen lakiin. Uutena mahdollisuutena on esitetty yleishyödyllisten osakeyhtiöiden malli, joka on jo käytössä Ruotsissa ja Isossa Britanniassa. Se edellyttää kuitenkin muutoksia Suomen nykyiseen osakeyhtiölakiin.		
Avainsanat Yhdistykset, säätiöt, yleishyödyllinen toiminta, elinkeinotoiminta, kolmas sektori, hankintalaki, raha-automaattivastukset		



## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen taustaa	1
1.2. Tutkimuksen tavoitteet	4
1.3. Tutkimusmenetelmä	4
1.4. Tutkimuksen raja	5
2. AATTEELLINEN TOIMINTA JA YHDISTYSLAKI	7
2.1. Johdanto	7
2.2. Yhdistymisvapaus	8
2.3. Yhdistyksen rekisteröinti	9
2.4. Yhdistyksen perustaminen ja säännöt	10
2.5. Yhdistyksen jäsenyys	10
2.6. Päätösvalta	12
2.7. Yhdistyksen nimenkirjoittajat	13
2.8. Yhdistyksen tilikauti ja tilintarkastus	14
2.9. Yhdistyksen purkautuminen ja lakkauttaminen	15
3. YHDISTYKSEN HALLINTO JA JOHTO	16
3.1. Hallitus	16
3.2. Hallituksen jäsenen toiminta	18
3.3. Hallituksen tehtävistä	19
3.4. Hallinnointi	21
3.5. Hallituksen kokoukset	23
3.6. Vahingonkorvausvelvollisuus	25
3.7. Johtava toimihenkilö (toiminnanjohtaja)	28
3.8. Yhdistyslain ja osakeyhtiölain eroista	28
4. JÄRJESTÖJEN ROOLIN MUUTOKSIA	31
4.1. Järjestöt hallitusohjelmassa	31
4.2. Sosiaali- ja terveysjärjestöt palveluntuottajina	33
4.3. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoitus	35

4.4. Yhteiskunnalliset muutokset	36
4.5. Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjaukset	38
4.5.1. Lainsäädäntö	39
4.5.2. RAY:n hallinto	40
4.5.3. Avustustoiminta	40
4.5.4. Avustusstrategia 2008-2011	42
4.5.5. Avustukset vuonna 2008	43
4.5.6. Avustusten käytöstä	44
4.5.7. Avustamisen rajaukset	46
4.6. Hankintalaki	50
4.7. Kilpailutus ja ostopalvelut	53
4.8. Yleishyödyllisyys verottajan puntarissa	58
4.9. Palvelutoiminnan yhtiöittäminen	59
 5. UUSIA MAHDOLLISUUKSIA	 63
5.1. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistäminen	63
5.2. Osuuskunta	66
5.3. Sosiaaliset yhtiöt	68
5.4. Yleishyödylliset osakeyhtiöt – uusi mahdollisuus?	68
 6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	 74
 7. LÄHDELUETTELO	 76



## **1. JOHDANTO**

Suomessa on laaja vapaaehtoisen kansalaistoiminnan perinne, mikä ilmenee yhdistystoimintana. Yhdistysrekisterin mukaan Suomessa on yli 100 000 yhdistystä. Vanhimpien yhdistysten juuret ulottuvat Venäjän vallan aikaan, kuten esimerkiksi jo vuonna 1897 perustettu Suomen Mielenterveysseura, jolle Venäjän keisarillinen senaatti myönsi hakemuksesta toimintaluvan.

Huomattava osa suomalaisista kuuluu tai on jossain elämänsä vaiheessa kuulunut johonkin yleishyödylliseen yhdistykseen. Yhdistysten toiminnan tavoitteet ulottuvat metsästyksestä luonnonsuojeluun, ystävyysseuroista yhden protestin liikkeisiin tai vammaisyhdistyksistä edunvalvontajärjestöihin. Kaikkien yhdistysten toimintaa ohjaa yhdistyslaki, jossa on määräykset yhdistyksen toiminnan hallinnointiin. Yksittäisen yhdistyksen tarkoitukspykälä kertoo sen toiminnan tavoitteista. Yhdistyslaki ei rajaa yhdistyksen toimintaa muuten, kuin että sen tulee olla Suomen lakien mukaista.

Kun yhdistyksen toiminta laajenee maksullisten palvelujen puolelle, tai se ryhtyy harjoittamaan elinkeinotoimintaa saadakseen tuloja aatteellisen toimintansa rahoittamiseksi, on yhdistyksen hallituksen tehtävänä selvittää toiminnan laajennuksen tuomia lisävelvoitteita ja sitä ohjaavia lakeja. Osakeyhtiö antaa parhaat mahdollisuudet elinkeinotoiminnan toteuttamiselle. Osakeyhtiölaissa on huomioitu yritystoiminnan erityispiirteet. Kun tarkoituksena on hallinnoida suurta omaisuusmassaa, vahvana vaihtoehtona on tällöin säätiö, jota ohjaa säätiölaki.

### **1.1. Tutkimuksen taustaa**

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaympäristö on Suomessa muuttunut voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Monissa sosiaali- ja terveysjärjestöissä on omalle jäsenkunnalle tarjottujen palvelujen lisäksi pitkä perinne tuottaa palveluja kunnille, jolloin kunnat ovat antaneet

järjestöille avustuksen palvelutuotantoa varten, tai ne on tuotettu järjestön ja kunnan välisen sopimuksen mukaisesti.

EU:n jäsenyydestä johtuen ja uudistetun hankintalain pohjalta myös Suomessa kunnat joutuvat kilpailuttamaan aiemmin suoraan järjestöiltä ostamansa palvelut. Tämä koskee myös niitä palveluita, jotka kunta on aiemmin itse tuottanut. Viime aikoina monet kunnat ovat ottaneet käyttöön tilaaja-tuottajamallin. Tällöin kunta ei enää tuota itse palveluja, vaan toimii eri palvelujen tilaajana ja kilpailuttaa palvelut. Sosiaalipalvelujen tarjoajina järjestöjen osuus on jo pitkään ollut noin viidesosa. Yksityinen yritystoiminta on vasta viime aikoina tullut sosiaalsektorille. Terveyspalvelujen puolella yksityinen yritystoiminta on ollut jo pitkään merkittävä. Järjestöjen osuus terveyspalvelujen tuottamisessa on ollut vähäinen, vaikkakin kasvava.

Järjestöt ovat perinteisesti saaneet niiden toiminnan tärkeimmältä rahoittajalta, Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY) avustuksia erilaisiin kehittämishankkeisiin ja erityisesti syrjäytymisuhan alaisiin ryhmiin kohdistuviin tukipalveluihin ja niiden kehittämiseen. RAY on omalta osaltaan myös 2000-luvulla joutunut arvioimaan uudelleen, millaisiin toimintoihin se voi myöntää avustuksia, jotta sen antama tuki ei aiheuttaisi palvelumarkkinoilla vähäistä enempää haittaa.

Järjestöjen huolena on myös ollut Raha-automaattiyhdistyksen monopoliaseman uhka ja toisaalta Suomessa keskusteltu tarve nostaa pelaamisen alaikärajaa 15 vuodesta 18 vuoteen muiden EU-maiden tapaan. Tämä merkitsisi RAY:n arvion mukaan sen pelituottojen vähenemisen vuositasolla noin kymmenesosan, 30-40 miljoonaa euroa.

Yhdistyksissä perinteisen kansalaistoiminnan tavoitteet ovat painottuneet yhdessäolon ja vertaistoiminnan lisäksi entistä enemmän edunvalvontatyöhön paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Käytännön työ järjestöissä edellyttää toiminnan organisointia yhdistyslain säädösten mukaisesti. Uudistuneen yhdistyslain lisäksi järjestöjen toimintaa säätelevissä muissa laeissa on 2000-luvulla tapahtunut monia muutoksia.



Käyn tutkimuksessani läpi olennaisimpia lakeja ja niiden pohjalta sosiaali- ja terveysjärjestöjen tärkeimpiä haasteita.

Suomessa toimivia juridisia yksiköitä säätelee lainsäädäntö. Juridiset yksiköt jaetaan kahteen ryhmään: säätiöt ja yhteisöt. Säätiöt ovat määrättyyn tarkoitukseen osoitettuja omaisuusmassoja, joille on järjestetty hallinto ja jotka ovat saaneet itsenäisen oikeushenkilön aseman rekisteröinnin kautta. Säätiöt jakaantuvat kahteen pääryhmään: toiminnallisiin eli laitossäätiöihin ja sijoitus- eli pääomasäätiöihin <sup>1</sup>.

Yhteisöt jakaantuvat yhtiöihin ja yhdistyksiin. Yhtiöt liittyvät pääasiallisesti voittoa tuottavaan yritystoimintaan, yhdistykset ensisijaisesti aatteelliseen kansalaistoimintaan, jota kutsutaan kolmanneksi sektoriksi. Se viittaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä olevaan kansalaistoiminnan kokonaisuuteen. Myllymäen & Tetrin mukaan kolmas sektori on Yhdysvalloissa määritelty julkisen sektorin, markkinoiden ja kotitalouksien väliin jääväksi alueeksi, jolla toimitaan vapaaehtoistyön, järjestökentän sekä muun kansalaisaktiivisuuden toimesta ja voimalla. Suomessa kolmas sektori käsitetään yleensä aatteellisten ja yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden muodostamaksi kokonaisuudeksi <sup>2</sup>. Tässä työssä käytän jatkossa nimitystä aatteellinen tai yleishyödyllinen yhdistys kuvaamaan kolmannen sektorin perusyksikköä.

Kolmannen sektorin eli kansalaisyhteiskunnan asema on perinteisesti suuri yhteiskunnassamme. Tänä päivänä kolmannen sektorin merkitys näkyy myös siinä, että Jyväskylän yliopisto on kehittänyt kaksi vuotta kestävänsä Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelman (120 op), jonka ensimmäiset opiskelijat aloittivat syksyllä 2007. Yliopisto suunnitteli samaan aikaan myös kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskeskusta. Sen toiminta alkoi vuonna 2008. <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Nurminen 1998

<sup>2</sup> Myllymäki & Tetri 2001, s. 123

<sup>3</sup> Kansalaisyhteiskunnan, 2007, 1

## 1.2. Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sosiaali- ja terveysalalla toimivien yleishyödyllisten järjestöjen perinteistä kansalaisjärjestöroolia ja yhdistyslainsäädännön keskeisiä määräyksiä tähän toimintaan liittyvässä hallinnoinnissa ja päätöksenteossa.

Monilla kansanterveysjärjestöillä on myös kuntien kanssa yhteistyössä kehitettyä palvelutuotantoa, minkä ne ovat perinteisesti toteuttaneet osana sääntöjensä tarkoituksensa mukaan yleishyödyllistä kansalaisjärjestötoimintaa. Lainsäädännön ja palvelujen rahoituksen muutoksista johtuen kansanterveysjärjestöihin on kohdistunut erilaisia muutospaineita. EU-lainsäädäntö ja sen pohjalta uudistetun hankintalain edellyttämä kilpailutus palvelutuotannossa sekä verottajan kiristyneet tulkintaohjeet yhdistysten aatteellisesta toiminnasta ovat kaikki osaltaan vaikuttaneet muun muassa siihen, että yhä useamman järjestön palvelutuotanto on siirretty erilliseen osakeyhtiöön.

Yhdistyslain mukaisen aatteellisen toiminnan ja osakeyhtiölain alaisen liiketoiminnan lähtökohtaiset erot asettavat keskenään erilaisia vaatimuksia toimintojen hallinnoimisessa, päätöksenteossa ja valta/vastuukysymyksissä. Pyrin arvioimaan, millaisia ratkaisuja tähän ongelmakenttään on järjestöissä pyritty löytämään ja miten ne vaikuttavat järjestöjen toimintaan. Samoin tavoitteena on arvioida uusia mahdollisuuksia sekä järjestöjen rahoituksen että palvelutoiminnan uudelleen organisoimisessa.

## 1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on kirjallisuustutkimus. Tutkimuksen lähtökohtina ovat yhdistysten toimintaa säätelevä yhdistyslaki (503/89), osakeyhtiölaki, säätiölaki, ja näihin liittyvä kirjallisuus. Lisäksi laki kilpailurajoituksista ja uudistettu laki julkisista hankinnoista, verotuslaki, arvonlisäverolaki, arpajaislaki ja Raha-automaattiyhdistyksen toimintaan liittyvät lait ja näihin lakeihin liittyvät asetukset ja muu oikeuskirjallisuus. Käytän tutkimuksessani myös kolmannen



sektorin sisällä laadittuja ohjeita ja selvityksiä muun muassa yhtiöittämiseen ja kilpailuttamiseen liittyen. .

#### **1.4.Tutkimuksen rajaus**

Tarkastelen yhdistystoimintaa sosiaali- ja terveyssektorin kansalais- ja kansanterveysjärjestöissä. Tutkin yhdistyslain valossa yhdistyksen toiminnan yleisiä puitteita ja erityisesti hallituksen ja johdon välistä työnjakoa ja vastuunjakoa. Vastaavasti arvioin osakeyhtiölainsäädännön määräyksiä yhtiön hallituksen ja johdon toimivallasta ja –vastuista.

Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys ja se on merkittävin sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan rahoittaja. RAY neuvottelee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön kanssa avustuslinjaustensa pääkohdat. Niissä tapahtuneet muutokset heijastuvat järjestöjen rahoitukseen ja sitä kautta niiden toimintaan. Käyn läpi RAY:n avustustoiminnan perusteet ja viime vuosina tehtyjä, järjestöjen kannalta merkittäviä uusia linjauksia avustustoimintaan.

Verottaja on viime vuosina tarkentanut ja kiristänyt yleisohjeitaan koskien järjestöjen verotusta. Käyn pääkohdittain läpi olennaisimmat järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa ja elinkeinotoimintaa koskevat muutokset.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat olennainen osa suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vuonna 1995 EU:hun liittymisen jälkeen suomalaista lainsäädäntöä on jouduttu muuttamaan EU:n direktiivien mukaisesti. EU:n tavoitteena on ollut eri maiden sosiaaliturvajärjestelmien erojen pienentäminen<sup>4</sup> EU-lainsäädäntö ulottaa suoraan vaikutuksensa myös yksittäisen suomalaisen yhdistyksen palvelujen tuottamiseen ja myymiseen uudistuneen hankintalain ja sen pohjalta tapahtuvan kilpailutuksen muodossa. Vaikka EU:n vaikutus suomalaiseen sosiaali- ja terveyssektoriin on merkittävä, olen rajannut EU:n lainsäädännön pois tutkimusalueestani.

---

<sup>4</sup> Sosiaalinen Eurooppa, 2008, 20

Tässä kuitenkin yksi esimerkki:<sup>5</sup> Barroson komissiolta tuleva laaja sosiaalipaketti (Renewed Social Agenda Package), joka julkistetaan heinäkuun puolivälissä. Se on komission vastaus kritiikkiin koskien EU:n sosiaalisen ulottuvuuden laiminlyömistä. Sosiaalipaketin ennakoitu sisältö on jaoteltavissa kahteen keskeiseen teemaan: rakennemuutoksen hallintaan tähtääviin toimenpiteisiin ja syrjimättömyyden edistämiseen.

Komission sosiaalipaketti käsittää työllisyys- ja sosiaalipoliittisia aloitteita, koulujen kehittämistä, potilaiden liikkuvuutta ja e-health-järjestelyjen käytettävyyden edistämistä koskevia aloitteita. Komission suunnitelmissa on keskittyminen erityisesti vammaisten syrjinnän nykyistä tehokkaampaan estämiseen.

---

<sup>5</sup> Komissiolta laaja –tiedote 28.5.2008



## 2. AATTEELLINEN TOIMINTA JA YHDISTYSLAKI

### 2.1. Johdanto

Suomessa on pidetty arvossa kansalaisten yleisten oikeuksien pitkää traditiota. Yhdistystoiminnalla on pitkät perinteet. Suomen ollessa Ruotsin vallan alla, ei ollut yleistä yhdistysten toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Vuodesta 1809 Venäjän alaisuudessa tilanne jatkui samanlaisena vuoteen 1849 asti, jolloin saatettiin kuulutuksella voimaan lupajärjestelmä: yhdistyksiä sai perustaa vain hallituksen luvalla <sup>6</sup>.

Vasta vuodesta 1883 sai kotimainen hallitus (Senaatin talousosasto) ja hieman myöhemmin myös läänien kuvernöörit saivat antaa perustamisluvan yhdistyksille ja vahvistaa niiden säännöt. Tulos oli nähtävissä: Suomeen perustettiin runsaasti yhdistyksiä 1800-luvun lopulla, kunnes sortokausi hiljensi yhdistystoiminnan.

Itsenäisyyden ajan alussa, vuonna 1919 annetussa hallitusmuodossa taattiin suomalaisten perusoikeuksiin kuuluvaksi yhdistymisvapaus <sup>7</sup>. Yhdistysten toimintaa säätelevässä laissa ei voida poiketa ilman perustuslain säätämisyjärjestystä niistä periaatteista, joiden voidaan katsoa sisältyväksi yhdistymisvapauteen. Vuonna 1919 säädetty yhdistyslaki oli erittäin pitkään voimassa. Vasta vuonna 1989 säädettiin uusi yhdistyslaki (503/89), joka tuli voimaan 1.1.1990.

Yhdistykset voidaan toiminnan sisällön puolesta jakaa aatteellisiin ja taloudellisiin yhdistyksiin. Molemmat voidaan vielä jakaa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin yhdistyksiin seuraavasti:

- a. aatteelliset yhdistykset
  - yksityisoikeudelliset aatteelliset yhdistykset
  - julkisoikeudelliset aatteelliset yhdistykset

---

<sup>6</sup> Halila & Tarasti 1996, s. 3

<sup>7</sup> Halila & Tarasti 1996, s. 7

- b. taloudelliset yhdistykset
  - yksityisoikeudelliset taloudelliset yhdistykset
  - julkisoikeudelliset taloudelliset yhdistykset
  -

Esimerkkeinä viimeksi mainituista ovat mm. osuuskunnat ja kalastuskunnat <sup>8</sup>.

Yhdistysten toimintaa säätelee yhdistyslaki. Yhdistysrekisterin tietojen mukaan Suomessa on yhteensä noin 100.000. Ei ole tietoa, miten moni näistä on tosiasiallisesti toiminnassa. 1990-luvulla perustettiin keskimäärin yli 3.000 yhdistystä. Rekisteröityjä yhdistyksiä purkautui vuosittain noin 400 <sup>9</sup>.

Valtakunnallisia sosiaali- ja terveysalalla toimivia järjestöjä on nykyisin noin 200 <sup>10</sup>. Niillä on noin 300 piiriyhdistystä ja yli 6 400 paikallista jäsenyhdistystä. Lisäksi valtakunnallisiin järjestöihin kuulumattomia paikallisyhdistyksiä on arviolta 1 600. Lukumäärä on siten yhteensä yli 8 500 yhdistystä.

## 2.2. Yhdistymisvapaus

Yhdistymisvapaus antaa oikeuden perustaa yhdistyksiä ja liittyä yhdistyksen jäseneksi <sup>11</sup>. Se mahdollistaa myös sen, että henkilö ei kuulu mihinkään yhdistykseen ja toisaalta se antaa yksilölle oikeuden erota yhdistyksestä, johon hän on liittynyt. Yhdistymisvapaus antaa yhdistykselle suojan perusteetonta lakkauttamista vastaan. Se suo yhdistykselle myös sisäisen toimintavapauden (yhdistysautonomia). Yhdistyksellä on oikeus järjestää sisäinen toiminta itse valitsemallaan tavalla, itse laatimiensa sääntöjen puitteissa. Viranomaiset eivät myöskään voi puuttua yhdistyksen sisäiseen päätöksentekoon.

Yhdistysautonomiia on tulkittu pitkään siten, että kukin yhdistys tekee itse omat päätöksensä. Uusi yhdistyslaki on tässä kohden tuonut uuden tulkinnan

<sup>8</sup> Halila & Tarasti 1996, 19, 56-57

<sup>9</sup> Halila & Tarasti 1996, 23

<sup>10</sup> Vuorinen & Särkelä & Peltosalmi & Eronen 2007, 10

<sup>12</sup>. Sen mukaan liitto ja sen jäsenyhdistykset voidaan tiettyyn rajaan asti katsoa yhteiseksi kokonaisuudeksi, johon sovelletaan yhdistysautonomiia. Paikallisyhdistysten täydellinen juridinen itsenäisyys on haaste muun muassa valtakunnallisille sosiaali- ja terveysjärjestöille. Toiminnan ohjauksella ja yhteisten tavoitteiden ja päämäärien sopimisella pyritään sitouttamaan paikallisyhdistykset yhteisen toiminta-ajatuksen ja strategian taakse. Paikallisyhdistysten edustajat tai alueyhdistysten edustajat valitsevat valtakunnallisen keskusjärjestönsä luottamusjohdon, eli yleensä edustajiston / valtuuston ja hallituksen jäsenet.

Yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Laissa on soveltamisalan rajoituksena määriteltä, että se ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osallisille. Yleishyödyllinen yhdistys saa harjoittaa sen sääntöjen mukaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, mutta se ei saa muodostua yhdistyksen pääasialliseksi toiminnaksi <sup>13</sup>.

### 2.3. Yhdistyksen rekisteröinti

Yhdistymisvapaus koskee sekä rekisteröimättömiä että rekisteröityjä yhdistyksiä. Toimeen osallistuneet tai siitä päättäneet henkilöt vastaavat rekisteröimättömän yhdistyksen puolesta tehdyistä sitoumuksista. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet sen sijaan eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista <sup>14</sup>.

Vapaa kansalaistoiminta toteutuu Suomessa yleensä yhdistyksen muodossa. Tärkeintä toiminnassa on sen sisältö, ei puitteet. Toiminnalla on tietty kohde, asia, minkä hyväksi toimitaan. Kun tavoite on saavutettu, toiminta saattaa lakata, tai toiminnassa mukana olevat saattavat ottaa uuden asian, jota lähtevät viemään eteenpäin. Tällainen ”yhden asian” ajaminen

---

<sup>11</sup> Halila & Riitesuo 1991, 7

<sup>12</sup> Halila & Riitesuo 1991, 7

<sup>13</sup> Halila & Riitesuo 1991, 8

<sup>14</sup> Halila & Tarasti 1996, 80-83



kansalaistoimintana tapahtuu usein rekisteröimättömän yhdistyksen puitteissa, jossa byrokratia pyritään pitämään mahdollisimman vähäisenä.

Kun yhdistys suunnittelee hakevansa avustuksia, toteuttaa varainhankintaa, pyytää lahjoituksia toimintansa tukemiseksi tai aloittaa palvelutoiminnan, sen rekisteröiminen on välttämätöntä.

## **2.4. Yhdistyksen perustaminen ja säännöt**

Yhdistyslain mukaan vähintään kolme yli 15 vuotiasta yksityistä henkilöä, yhteisöä tai säätiötä voi perustaa yhdistyksen. Perustamiskirja on allekirjoitettava ja siihen on liitettävä yhdistyksen säännöt. Sääntöjen määräykset eivät saa olla lain vastaisia. Säännöissä voidaan määrätä vapaasti niistä asioista, joista yhdistyslaissa ei ole säädetty. Tarkoituksykälää laadittaessa on tärkeää arvioida yhdistyksen toiminta-alue riittävän laajaksi, jotta sen pohjalta yhdistys voi laajentaa tarvittaessa riittävästi toimintaansa ydintehtävänsä puitteissa. Säännöt sitovat jäseniä. Yhdistysrekisteritoimisto tarkistaa säännöt yhdistyksen rekisteröinnin yhteydessä. Niille voi myös hakea ennakkotarkastuksen, mikä päätös sitoo rekisteriviranomaisia. Yhdistyksen sääntöjä voi muuttaa yhdistyslain ja yhdistyksen sääntöjen mukaisesti <sup>15</sup>.

## **2.5. Yhdistyksen jäsenyys**

Yhdistyksen jäseneksi voi liittyä yksityinen henkilö, yhteisö ja säätiö <sup>16</sup>. Laki ei ole asettanut alaikäraja yksityisille henkilöille. Yhdistyksen säännöissä voi olla tältä osin rajoituksia. Yhteisön ja säätiön on oltava oikeuskelpoinen. Näitä ovat muun muassa avoimet yhtiöt, osuuskunnat, osakeyhtiöt, valtio ja kunnat.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Halila & Tarasti 1996, 84-95

<sup>16</sup> Halila & Riitesuo 1991, 15

<sup>17</sup> Halila & Tarasti 1996, 124

Jäsenyys alkaa yhdistyksen jäseneksi ottamispäätöksellä. Sen tekee hallitus, ellei säännöissä muuta mainita. Päätösvaltaa ei kuitenkaan voida antaa hallitusta alempitaisoiselle toimielimelle. Yhdistyksen jäseneksi ei voi päästä vastoin yhdistyksen tahtoa. Jäsenyys ei ole periytyvä<sup>18</sup>. Hallituksen on pidettävä jäsenistä luetteloa, jossa on kunkin jäsenen täydellinen nimi ja kotipaikka.

Jäsenyys päättyy eroaliseen tai erottamiseen. Nykyinen laki mahdollistaa erottamisen muotona jäsenen katsomisen eronneeksi, esimerkiksi jos jäsen on jättänyt maksamatta jäsenmaksunsa säännöissä määrätyn ajan. Erottaminen vaatii nimenomaista yhdistyksen päätöstä. Jäsenyyden päättymisperusteita on myös oikeuskelpoisuuden menettäminen. Oikeushenkilön jäsenyys lakkaa, kun oikeuskelpoisuus on päättynyt purkautumisen tai lakkauttamisen kautta. Jäsenyys voi myös päättyä sillä perusteella, että sen on katsottu syntyneen sääntöjen vastaisesti<sup>19</sup>.

Viime aikoina monet järjestöt ovat havainneet, että jäsenmäärät ovat pienenemässä. Kehitykseen on monia syitä. Eräs syy on ihmisten haluttomuus sitoutua jäsenyyden kautta järjestöihin. Niiden toimintaa arvostetaan, mutta se osoitetaan mieluummin suoralla taloudellisella tuella. Nuorison yhteenliittymisen tarve toteutuu uusien tietoteknisten ratkaisujen avulla, kuten tietokoneiden välityksellä erilaisissa keskustelupiireissä ja blogeissa. Nuorten sitouttaminen yhdistystoimintaan onkin yksi järjestöjen ydinhaasteista. Vastuun antaminen uusille jäsenille sitouttaa parhaiten yhdistyksen toimintaan.

Järjestöjen hyväksytty asema ja tehtävä edunvalvojina herättää myös kysymysmerkkejä. Yhdistyksen jäsenyys on vapaaehtoista. Voidaanko katsoa, että esimerkiksi 15 000 jäsenen vammaisjärjestö edustaa 300 000 henkilöä, jolla on kyseinen vamma? Miten se pystyy hankkimaan riittävästi tietoa koko vammaisryhmän tarpeista, näkemyksistä ja asenteista 5% edustuksella?

---

<sup>18</sup> Halila & Tarasti 1996, 123

<sup>19</sup> Halila & Tarasti 1996, 158

Entä luonnonsuojelujärjestöt, jotka ovat pieniä, mutta aktiivisia? Mihin perustuu niiden edunvalvojarooli? Yhdistyksillä ei kuitenkaan ole valtuutusta edustaa kaikkia luontoa suojelevia ihmisiä.

## 2.6. Päätösvalta

Yhdistyslain mukaan päätösvalta yhdistyksessä kuuluu sen jäsenille. Säännöissä voidaan määrätä päätösvallan käyttäjiksi <sup>20</sup>

- yhdistyksen valtuutetut
- yhdistyksessä ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvissa yhdistyksissä jäsenenä olevat yksityiset henkilöt liittoäänestyksessä

Yhdistyksen kokous on pidettävä säännöissä määrättynä aikana <sup>21</sup>. Jos sitä ei ole kutsuttu koolle, on jokaisella yhdistyksen jäsenellä oikeus vaatia kokouksen pitämistä. Yhdistyslaki ja säännöt määrittelevät tarkemmin, mitä asioita on käsiteltävä, samoin päätöksentekojärjestyksen. Laissa on myös säädetty niistä asioista, joista ei voida tehdä päätöksiä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse <sup>22</sup>. Näitä ovat

- yhdistyksen sääntöjen muuttaminen
- kiinteistön luovuttaminen tai kiinnittäminen tai yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttaminen
- äänestys- ja vaalijärjestyksestä päättäminen
- hallituksen tai sen jäsenen tai tilintarkastajan valitseminen tai erottaminen
- tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen
- yhdistyksen purkaminen

---

<sup>20</sup> Halila & Tarasti 1996, 210-217

<sup>21</sup> Halila & Tarasti 1996, 217

<sup>22</sup> Halila & Riitesuo 1991, 19



Yhdistyslaki antaa äänioikeuden 15 vuotta täyttäneelle, mutta säännöissä voidaan poiketa tästä. Laissa on määräykset mm. vaalien toimittamisesta ja pöytäkirjan laatimisesta.

Käytännössä päätösvaltaa käyttävät vain aktiiviset yhdistyksen jäsenet. Suhde voi olla 10% aktiivisia, 90% passiivisia. Jotta demokratia voisi aidolla tavalla toteutua, tulisi yksittäisten jäsenien aktivoimiseen paneutua huolella.

## **2.7. Yhdistyksen nimenkirjoittajat**

Yhdistyslain 36§:n mukaan yhdistyksen puheenjohtajalla on oikeus kirjoittaa yhdistyksen nimi, jollei tätä oikeutta ole rajoitettu. Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että oikeus yhdistyksen nimen kirjoittamiseen on myös

- yhdellä tai useammalla hallituksen jäsenellä
- asemansa perusteella muulla henkilöllä; tai
- henkilöllä, jolla on siihen hallituksen erikseen antama henkilökohtainen valtuutus

Vajaavaltainen tai konkurssissa oleva ei voi edustaa yhdistystä eikä toimia sen nimenkirjoittajana. Oikeutta yhdistyksen nimen kirjoittamiseen voidaan rajoittaa säännöissä niin, että kahdella tai useammalla henkilöllä on vain yhdessä oikeus kirjoittaa yhdistyksen nimi. Muuta rajoitusta ei saa merkitä yhdistysrekisteriin. Yhdistyksen allekirjoituksessa tulee olla yhdistyksen nimi ja nimenkirjoittajan omakätinen allekirjoitus. Haaste ja muu tiedoksianto katsotaan yhdistykselle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa yhdistyksen nimi.

Yhdistyksen nimenkirjoittajalla on oikeus kirjoittaa yhdistyksen nimi yhdistystä sitovasti. Valtuutukseen liittyy myös suullisten sopimusten tekeminen. Nimenkirjoittajan edustusvalta on yhtä laaja kuin yhdistyksen hallituksenkin. Nimenkirjoittaja merkitään yhdistysrekisteriin. Tällöin kolmas mies voi luottaa nimenkirjoittajan edustusoikeuteen. Tietyissä tapauksissa tapahtuu varmistus esim. päätöspöytäkirjojen tai niiden otteiden avulla, että yhdistyksessä on

tehty päätös siinä asiassa, jossa nimenkirjoittaja ilmoittaa edustavansa yhdistystä.

Hallituksen puheenjohtajalla on aina passiivinen nimenkirjoitusoikeus. Hän voi yksin vastaanottaa haasteen ja muun tiedoksiannon, vaikka säännöissä olisikin rajoitettu puheenjohtajan nimenkirjoitusoikeus koskemaan vain yhdessä muun nimenkirjoittajan kanssa. Alle 18-vuotias ei voi olla nimenkirjoittajana<sup>23</sup>. Jos säännöissä on määrätty nimenkirjoittajiksi sihteeri ja varapuheenjohtaja, näihin tehtäviin ei voi valita vajaavaltaisia. Hallituksella on oikeus päättää myös muista nimenkirjoittajista<sup>24</sup>. Yhdistys voi rajata nimenkirjoittajien oikeuden koskemaan heidän tehtäväalueitaan. Tämä ei sido kolmatta miestä, joka toimii vilpittömässä mielessä<sup>25</sup>.

## **2.8. Yhdistyksen tilikausi ja tilintarkastus**

Kirjanpitolain mukaan tilikausi on 12 kuukautta. tilikausi voi väliaikaisesti olla vuotta lyhyempi tai pitempi, kuitenkin enintään 18 kuukautta. Yhdistyksen säännöissä on mainittava yhdistyksen tilikausi. Se on tavallisesti kalenterivuosi, mutta voi olla myös jokin muu 12 kuukauden aika. Säännöissä on oltava maininta tilikauden alkamis- ja päättymisajankohdasta.

Kirjanpitolain mukaan tilinpäätös on laadittava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Yhdistyksen on otettava mm. kirjanpitolain ja –asetuksen sekä 1.7.2007 voimaan tulleen uudistetun tilintarkastuslain vaatimukset huomioon.

Yhdistyksen toiminnan olennainen osa on talouden seuranta ja kontrolli. Ne perustuvat kirjanpitoon ja tilintarkastukseen. Yhdistyksen tilintarkastaja on joko luonnollinen henkilö tai hyväksytty tilintarkastusyhteisö<sup>26</sup>. Suurissa järjestöissä on oltava auktorisoidut tilintarkastajat (KHT tai HTM) tilintarkastuslaissa säädetyin ehdoin.

---

<sup>23</sup> Halila & Tarasti 1996, 401

<sup>24</sup> Halila & Tarasti 1996, 391

<sup>25</sup> Halila & Tarasti 1996, 402

Kirjanpitolautakunta on katsonut, että myös rekisteröimätön aatteellinen yhdistys on kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollinen <sup>27</sup>. Tilintarkastuslaki koskee sellaisenaan myös yhdistyksiä. Yhdistyslain säännöksiä muutettiin tilintarkastuslakia säädettäessä siten, että tilintarkastuksesta on voimassa, mitä yhdistyslaissa ja tilintarkastuslaissa säädetään. Päätösvaltaisen hallituksen allekirjoittama tilinpäätös esitetään jäsenten tai valtuutettujen kokoukselle. Hallitus tekee myös ehdotuksen yli- tai alijäämän käytöstä.

## **2.9. Yhdistyksen purkautuminen ja lakkauttaminen**

Rekisteröidyn yhdistyksen lakkaaminen voi tapahtua eri tavoin. Yhdistys voi purkautua omasta aloitteestaan tai tuomioistuimen päätöksellä. Yhdistys voidaan lakkauttaa. Yhdistys voi lakata toimimasta. Laki eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä (504/89) koski ennen 1.1.1960 rekisteriin merkittyjä yhdistyksiä, joista ei ollut tullut ko. päivän jälkeen ilmoitusta rekisteriin. Toimenpide teki yhdistyksistä rekisteröimättömiä, mutta ei johtanut suoraan yhdistyksen purkautumiseen.

Yhdistyksen hallitus huolehtii selvitystoimista, ellei yhdistys valitse hallituksen tilalle yhtä tai useampaa selvitysmiestä. Tällöin selvitysmiehet korvaavat yhdistyksen hallituksen ja nimenkirjoittajat heti päätöksen jälkeen. Purettavasta yhdistyksestä on laadittava loppuselvitys <sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Halila & Tarasti 1996, 108, 413

<sup>27</sup> Halila & Tarasti 1996, 414

<sup>28</sup> Halila & Tarasti 1996, 452



### 3. YHDISTYKSEN HALLINTO JA JOHTO

Yhdistyksen hallinto tulee järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla yhdistyslain mukaan. Se antaa yhdistykselle varsin laajat valtuudet hallinnon järjestämiseen sekä pienissä paikallisyhdistyksissä, että suurissa keskusjärjestöissä. Tämä asettaakin suuret vaatimukset yhdistyksen säännöille, joilla on määriteltävä yhdistykselle sopiva hallinto toimielimineen. Käytännössä yhdistyksen toimintaa säätelee muun muassa yhdistyksen historia, sisäinen kulttuuri ja sen eettiset periaatteet <sup>29</sup>.

Suuret keskusjärjestöt toimivat pitkäjänteisesti saamiensa avustusten ja toiminnasta saatujen tuottojen varassa. Toiminnan ja talouden vakiintuneen muodon tähden niitä voidaan pikemminkin rinnastaa yrityksiin. Palkattua henkilöstöä voi olla kymmeniä, jopa satoja. Liikevaihto nousee monissa keskusjärjestöissä useisiin kymmeniin, jopa satoihin miljooniin euroihin.

Yhdistyksen tulee huomioida myös muu lainsäädäntö, kuten esim. työlainsäädäntö, arvonlisäverolaki ja verotusta koskevat lait. Yhdistyslaissa on määräykset hallituksesta, yhdistyksen nimenkirjoittajista ja tilintarkastajista.

#### 3.1. Hallitus

Yhdistyksellä on oltava hallitus yhdistyslain mukaan. Siihen on kuuluttava vähintään kolme jäsentä. Hallituksella on oltava puheenjohtaja, joka ei saa olla vajaavaltainen. Hallituksen muiden jäsenten on oltava 15 vuotta täyttäneitä. Konkurssissa oleva ei voi olla hallituksen jäsen. Pääsääntönä laissa on myös, että puheenjohtajalla ja vähintään puolella hallituksen muista jäsenistä on oltava kotipaikka Suomessa. Hallituksen jäsenenä voi olla vain yksityinen henkilö. Oikeushenkilö, esim. muun yhdistyksen hallitus ei voi olla hallituksen jäsenenä <sup>30</sup>. Hallitukseen vastoin tahtoaan valituksi tulleen on

---

<sup>29</sup> Matinvesi haast.

<sup>30</sup> Halila & Tarasti 1996, 378, 382

valinnasta tiedon saatuaan ilmoitettava kohtuullisessa ajassa kieltäytymisestä.

Yhdistyksen hallituksen jäsenten lukumäärä tai vähimmäis- ja enimmäismäärä määrätään yhdistyksen säännöissä. Lakimääräisestä hallituksesta voidaan käyttää säännöissä muitakin nimityksiä, kuten johtokunta tai toimikunta. Jos näin on tehty, säännöistä on käytävä ilmi, mikä yhdistyksen toimielin on lakimääräinen hallitus<sup>31</sup>. Jos hallitukseen valitaan varajäseniä, heistä on oltava maininta säännöissä, samoin heidän lukumääränsä ja toimikautensa. Varajäsenet voivat olla joko henkilökohtaisia varajäseniä tai yleisvarajäseniä.

Yhdistyslaki ei rajoita hallituksen jäsenten toimikautta. Se on kuitenkin oltava määräaikainen ja määräajan pituus on määrättävä säännöissä. Mikäli säännöissä ei muuta ilmene, hallituksen jäsenet valitaan toimikaudeksi, joka alkaa heti valinnan jälkeen. Jos taas jäsenten toimikausi on kalenterivuosi, jäsenet on valittava toimikautta edeltävän vuoden puolella. Vanha hallitus jatkaa toimintaansa kalenterivuoden loppuun asti.

Yhdistyslaki ei edellytä, että hallituksen kaikki jäsenet on valittava samanaikaisesti, eikä hallituksen jäsenille samaa toimikautta. Tästä johtuen säännöissä voidaan määritellä hallituksen jäsenten erovuoroisuusjärjestelmä. Esim. puolet hallituksen jäsenistä voi olla erovuorossa vuosittain. Säännöissä voidaan myös määrätä, montako toimikautta sama hallituksen jäsen voi olla hallituksen jäsenenä.

Yhdistyksen mukaan yhdistyksen jäsenten tai valtuutettujen kokous valitsee hallituksen. Säännöissä on mainittava, milloin yhdistyksen hallitus ja tilintarkastajat valitaan, tilinpäätös vahvistetaan ja päätetään vastuuvapaudesta. Jos tilikausi ja hallituksen toimintakausi ovat kalenterivuosi, on yleensä käytännössä kaksi vuosikokousta. Syyskokouksessa valitaan hallitus ja kevätkokouksessa päätetään

---

<sup>31</sup> Halila & Tarasti 1996, 106-108



tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä. Jos vuosikokouksia on vain yksi, se pidetään tilikauden päättymisen jälkeen.

### **3.2. Hallituksen jäsenen toiminta**

Hallituksen jäseneksi valitun ensimmäinen tehtävä on tutustua yhdistyksen sääntöihin ja muihin ohjeistuksiin. Niiden avulla hän saa riittävän kuvan omasta asemastaan ja yhdistyksen toimintaa ohjaavista käytännöistä.

Yhdistyksen hallituksen jäseneltä odotetaan jonkinasteista aktiivisuutta, Jos hallituksen sisällä on sovittu työnjaosta, voi tehtävän laiminlyönti aiheuttaa vahingonkorvausvastuun <sup>32</sup>. Hallituksen jäsen saa yhdistyksen toiminnasta jäseniin verrattuna enemmän tietoa. Hallituksen jäsenellä on oikeus saada hallituksen ja muiden yhdistyksen toimielimien pöytäkirjat. Hänellä on oikeus tutustua jäsenluetteloon tehtyihin merkintöihin ja oikeus saada tietoja yhdistyksen taloudellisesta tilanteesta.

Yhdistys korvaa hallituksen jäsenelle hänen kulunsa. Pääsääntöisesti hallituksen jäsenyydestä ei makseta palkkiota. Palkkio voi kuitenkin perustua yhdistyksen sääntöihin tai yhdistyksen jäsenten tai valtuutettujen kokouksen päätökseen. Hallitus ei voi itse päättää maksettavasta palkkiosta. Sen sijaan muista toimeksiannoista voidaan maksaa hallituksen yksittäisille jäsenille asianmukaista palkkiota.

Hallituksen puheenjohtaja ei ole yhdistyksen toimielin. Puheenjohtajasemaan ei myöskään liity valtaa tehdä yhdistystä sitovia päätöksiä. Aseman perusteella puheenjohtaja voi tietyissä rajoissa mennä sitoumukseen yhdistyksen puolesta ja esittää kannanottoja. Yhdistyksen säännöissä voi olla määräyksiä hallituksen puheenjohtajan asemasta. Näitä voi olla mm. yhdistyksen toiminnan ohjaaminen tai johtaminen ja päätösten täytäntöönpanon valvominen. Jos puheenjohtaja on päätoiminen, hänelle voidaan antaa tiettyjä erityistehtäviä kuten työehtosopimusneuvottelujen

---

<sup>32</sup> Halila & Tarasti 1996, 38



johtaminen. Puheenjohtajalle ei voida kuitenkaan antaa oikeutta tehdä päätöksiä asioissa, joihin toimivaltajaon pohjalta vaaditaan vähintään hallitustasoinen ratkaisu.

### 3.3. Hallituksen tehtävistä

Yhdistyslain mukaan hallituksen on lain ja sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita. Hallitus edustaa yhdistystä. Hallituksen toimivaltaan kuuluvat yleensä kaikki normaalit yhdistyksen toiminnot, jotka eivät vaadi yhdistyksen kokouksen päätöstä.

Yhdistyksen tai valtuutettujen kokous voi antaa ohjeita hallitukselle, jonka on pyrittävä noudattamaan niitä. Ohjeet eivät kuitenkaan saa olla niin kattavia, että hallituksen itsenäinen asema vaarantuu sille kuuluvissa asioissa. Hallituksella on myös velvollisuus tarkistaa ohjeiden sääntöjenmukaisuus ja lainmukaisuus. Jos vahinkoa tapahtuu, hallitus voi joutua korvausvelvolliseksi.

Hallitus ei ole yhdistyksessä yleistoimivaltainen orgaani <sup>33</sup>. Päättävällän käyttäjät voivat pidättää itselleen päättävällän muissa kuin niissä asioissa, jotka kuuluvat hallitukselle. Säännöissä voidaan määrätä vain niistä asioista, jotka toimivaltajako koskevien oikeudellisten sääntöjen mukaan voivat kuulua sekä hallituksen että ylemmän tason toimivaltaan. Päättävällän käyttäjät eivät voi kumota hallituksen päätöstä. Jos hallitus on päättänyt asiasta toimivaltansa ja kelpoisuutensa rajoissa, ei päättävällän käyttäjät voi rikkoa sopimusta sopimusrikkomukseen syylistymättä. Sivullisen oikeutta ei saa loukata.

Hallitus voi delegoida toimivaltaansa rajatusti. Se ei voi delegoida päättävällänsä esim. työvaliokunnalle sellaisessa asiassa, jossa hallituksen on tehtävä päätös lain tai sääntöjen mukaan. Alempi toimielin voi tehdä tällaisessa asiassa vain päätösehdotuksen. Muissa kuin niissä

---

<sup>33</sup> Halila & Tarasti 1996, 387

asioissa, joissa on kysymys varsinaisesta päätöksenteosta, hallitus voi delegoida asioiden hoidon. Itselleen kuuluvaa vastuuta ei hallitus voi siirtää. Esim. jäsenluettelon pitäminen ja laskujen hyväksyminen voidaan delegoida työntekijöille, valvontavastuu niistä jää joka tapauksessa hallitukselle.

Hallitus voi perustaa itselleen apu- ja valmisteluelimiä, jotka eivät voi tehdä päätöksiä kuin poikkeuksellisesti. Hallituksen perustamat valiokunnat voidaan jakaa kolmeen ryhmään<sup>34</sup>

- hallituksen työvaliokunta  
valmisteluelin, jolla voi olla juoksevissa asioissa päätösvaltaa
- erikoisvaliokunnat  
tehtävät jakaantuvat eri toiminta-alueille
- valitus-, välitys- ja kurinpitovaliokunnat  
voivat olla hallituksesta riippumattomia, toiminta kohdistuu jäseniin ja niihin rinnastettaviin henkilöihin kohdistuvia asioita

Hallituksen tehtävänä on tällöin organisoida tarvitsemansa informaatio- ja seurantajärjestelmä.

Hallituksen asema riippuu yhdistyksen toiminnan laadusta ja laajuudesta. Jos yhdistyksessä ei ole hallituksen lisäksi muita virkailijoita, on hallituksen asema keskeinen. Jos taas toiminnallinen vastuu on hajautettu yhdistyksen eri osa-alueille, kuten esim. urheilujärjestöissä, on hallituksen tehtävänä ennen kaikkea koordinointi. Kun yhdistyksellä on palkattuja työntekijöitä ja hallitus kokoontuu harvoin, on hallituksen tärkein tehtävä toiminnanjohtajan ja muiden johtavien toimihenkilöiden valinta. Tällöin korostuu hallituksen valvontavastuu.

Hallituksen ja sen puheenjohtajan osallistumista hallituksen käsittelyyn tulevien asioiden valmisteluun on tutkittu hyvin vähän kansanterveysjärjestöissä. Viitteitä sitoutumisen asteeseen voi saada tarkastelemalla mm. seuraavia seikkoja: puheenjohtajalle / hallituksen

---

<sup>34</sup> Halila & Tarasti 1996, 405



jäsenille varattu työhuone toimistossa, järjestön luottokortti puheenjohtajan käytössä, puheenjohtajalle ja muille hallituksen jäsenille maksetut korvaukset sekä luottamusjohdolle varatut määrärahat vuosibudjetissa <sup>35</sup>.

### 3.4. Hallinnointi

Hallituksen ensisijainen tehtävä on huolehtia siitä, että hallitus toteuttaa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen sille antamat tehtävät. Hallitus voi itse hallinnoida yhdistyksessä, jos toimihenkilöitä ei ole. Tai hallitus voi delegoida tehtävät osittain tai kokonaan toimihenkilöille. Hallintotoimintaan kuuluvat mm. toiminnan suunnittelu ja organisointi <sup>36</sup>.

Hallitus varmistaa päätöksenteon yhdistyksessä. Hallitus kutsuu koolle jäsenten ja valtuutettujen kokoukset ja huolehtii kokouksuksista. Hallituksella on läsnäolo-oikeus ja ilmeisesti jopa läsnäolovelvollisuus jäsenten ja valtuutettujen kokouksissa<sup>37</sup>. Hallitus huolehtii myös jäsen- ja liittöäänestysten järjestelyistä, mikäli ei ole valittu erityistä vaalitoimikuntaa. Hallitus päättää mm. äänestysajankohdasta. Hallitus valmistelee jäsen- ja liittokokousten esiin tulevat asiat. Hallitus huolehtii myös kokousten käytännön järjestelyistä tai vähintään valvoo niiden toteutumista. Hallituksen tehtävänä on panna täytäntöön jäsen- ja liittokokousten päätökset, tai valvottava niiden täytäntöönpanoa. Hallituksen on myös pantava täytäntöön omat päätöksensä, ellei se ole delegoinut niitä toimivalle johdolle. Tällöinkin sille jää valvontavastuu.

Hallitus edustaa yhdistystä ulospäin yhdistyslain mukaan. Sääntöjen mukaan tai tehtäväjaon mukaan voi myös muilla yhdistyksen edustajilla olla oikeus ja velvollisuus huolehtia suhteista ulkopuolisiin kontaktitahoihin kuten muihin järjestöihin ja viranomaisiin. Myös yksittäiset hallituksen jäsenet voivat olla velvoitettu tähän.

---

<sup>35</sup> Pylkkänen haast.

<sup>36</sup> Halila & Tarasti 1996, 388-393

<sup>37</sup> Riitesuo 1990, 35



Hallituksen jäsenet saattavat olla toimiasemasta johtuen esteellisiä. Esteellisyys koskee Yhdistyslain mukaan tilintarkastajan valintaa tai erottamista, tilinpäätöksen vahvistamista tai vastuuvapauden myöntämistä, sekä kun asia koskee hallintoa, josta hallituksen jäsen on vastuussa <sup>38</sup>.

Hallitus voi antaa kannanottoja ja erikseen pyydettyjä lausuntoja yhdistyksen toimialaan kuuluvista asioista. Se voi myös antaa kannanottojen ja lausuntojen tekemisen hallituksen puheenjohtajan tai muun luottamushenkilön tai yhdistyksen toimihenkilön tehtäväksi. Hallitus kuitenkin vastaa lausuntojen sisällöstä.

Hallituksen tulee huolehtia yhdistyksen taloudesta ja omaisuudesta <sup>39</sup>. Vaikka yhdistyksessä voi olla toimihenkilöitä hoitamassa käytännön asioista, hallitus kantaa vastuun. Sen vastuulla on yhdistyksen omaisuudesta huolehtiminen, asianmukaisen kirjanpidon hoitaminen, tilinpäätöksen ja taseen laatiminen sekä tilintarkastajien mahdollisuus suorittaa tilien ja hallinnon tarkastus. Tilinpäätökseen on liitettävä toimintakertomus, jos sekä päättyneellä ja sitä edeltävällä tilikaudella on ylittynyt vähintään kaksi seuraavista rajoista:

1. Liikevaihto tai sitä vastaava tuotto 7 300 000 euroa.
2. Taseen loppusumma 3 650 000 euroa
3. Palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä.

Tämä on kirjanpitolain edellyttämä toimintakertomus. Pienen yhdistyksen olisi selvyiden vuoksi hyvä nimetä toiminnastaan kertova asiakirja esimerkiksi vuosikertomukseksi <sup>40</sup>

Jos säännöissä edellytetään toimintasuunnitelman ja talousarvion tekeminen, hallitus on niistä vastuussa. Vahvistettu talousarvio sitoo yhdistyksen taloudenhoitoa.

Hallitus palkkaa pääsääntöisesti yhdistyksen toimihenkilöt. Säännöissä voidaan antaa yhdistyksen johtavalle toimihenkilölle oikeus palkata omat

---

<sup>38</sup> Riitesuo 1990, 93

<sup>39</sup> Halila & Tarasti 1996, 390-391

<sup>40</sup> Hyvä raportointitapa, 2007, 4

alaisensa. Valvontavastuu kaikkiin toimihenkilöihin nähden pysyy kuitenkin hallituksella. Hallitus solmii tällöin työsopimukset ja päättää työntekijöiden palkoista sääntöjen puitteissa.

Hallitus huolehtii jäsenluettelon pitämisestä. Hallitus päättää jäsenten ottamisesta ja erottamisesta. Hallitus ja hallituksen puheenjohtaja ottavat vastaan jäsenten eroamisilmoitukset. Hallituksen oikeutena on yhdistyksen omaisuuden luovuttaminen konkurssiin. Hallitus toimii purkautuneen yhdistyksen selvitysmiehenä tehtävissä, ellei muita selvitysmiehiä ole valittu. Hallitus on yhdistyksen lakimääräinen edustaja, jota oikeutta hallitus käyttää kollektiivisesti. Käytännössä riittää päätösvaltaisuus.

Hallitus huolehtii asianmukaisista ilmoituksista yhdistysrekisteriin. Hallitus huolehtii viranomaislupien hankkimisesta ja tarvittavista ilmoituksista.

Hallitus voi päättää pienehköistä lahjoituksista. Se voi myös päättää muista luovutustoimista, joihin ei tarvita jäsenten tai valtuutettujen kokouksen päätöstä. Hallitukselle voidaan säännöissä antaa oikeus yhdistyksen omaisuuden myymiseen, kiinnittämiseen tai vaihtamiseen.

Hallituksella on oikeus ottaa velkaa ja mennä takaukseen yhdistyksen puolesta. Sitoumuksien määrä ja tarkoitus ratkaisee hallituksen toimivallan. Jos sitoumus ei liity yhdistyksen toimintaan tai tue sen tarkoitusta, hallituksella ei ole oikeutta mennä takaukseen <sup>41</sup>.

### **3.5. Hallituksen kokoukset**

Yhdistyslaki ei määrittele tarkemmin hallituksen toimintatapaa päätöksenteossa. Säännöt voivat ohjata hallituksen toimintaa. Jos näin ei ole, toimitaan yhdistyksen vakiintuneen käytännön mukaisesti tai yleensä järjestötoiminnassa vakiintuneen käytännön mukaisesti <sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Halila & Tarasti 1996, 392

<sup>42</sup> Halila & Tarasti 1996, 393-394



Hallitus kokoontuu tarvittaessa. Se tekee päätökset kokouksessa, jonka tulee olla päätösvaltainen. Hallituksen puheenjohtaja kutsuu koolle hallituksen kokouksen. Säännöissä on voitu antaa valtuutus kutsua koolle hallitus myös hallituksen varapuheenjohtajalle puheenjohtajan ollessa estynyt, tai johtavalle toimihenkilölle (toiminnanjohtaja / toimitusjohtaja). säännöissä tai yhdistyksen sisäisissä ohjeissa voi olla maininta, että yksi tai useampi hallituksen jäsen voi vaatia hallituksen koolle kutsumista, jos kokouksen pitämiseen on asianmukainen tarve ja kutsua ei ole toimitettu. Kokousta ei voida pitää, jos puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja vastustavat sitä, mikäli puheenjohtajiston läsnäoloa tai myötävaikutusta tarvitaan sääntöjen mukaan kokouksen koollekutsumiseen tai päätösvaltaisuuteen.

Mikäli säännöissä ei ole erikseen mainittu kutsutavasta, kokouskutsu tulee toimittaa hallituksen jäsenille suullisesti tai kirjallisesti riittävän ajoissa. Kutsussa ei ole välttämätöntä mainita kokouksessa käsiteltäviä asioita, mutta käytännössä on kuitenkin syytä mainita tärkeimmät asiat. Vaikka kaikkia hallituksen jäseniä ei olisi tavoitettu, voidaan kokous pitää, mikäli se on päätösvaltainen. Päätösvaltaisuus edellyttää, että vähintään puolet hallituksen jäsenistä on paikalla, ellei säännöissä muuta mainita. Jokaisella jäsenellä on yksi ääni.

Yhdistyslaki ei edellytä, että hallitus voi tehdä päätöksiä vai kokouksessa. Tämän tähden puhelinkokouksien pitäminen on mahdollista, samoin nykYTEKNIikkaa hyödyntäen sellaista viestintää käyttäen, että jokainen hallituksen jäsen voi ilmaista kantansa, jolloin voidaan todeta hallituksen jäsenten yksimielisyys asiassa. Muussa tapauksessa ei päätöksenteko tulle tällä tavalla kysymykseen.

Jos hallituksen kokous ei ole ollut päätösvaltainen, voidaan päätöksille hankkia jälkikäteen niiden hyväksyminen, jotka eivät olleet kokouksessa läsnä. Tämä käytäntö on mahdollista vain tilanteissa, joissa läsnä olleet hallituksen jäsenet ovat olleet yksimielisiä päätöksenteossa.



Sen sijaan ei ole suositeltavaa, että puheenjohtaja hankkii erikseen hallituksen jäsenten hyväksymisen. Se mahdollistaa väärinkäytöksiä ja siksi se yleensä on pätemätön. Jos hallituksen jäsenet ovat merkinneet kantansa peräjälkeen kirjallisesti pöytäkirjaan, on toimintatapa hyväksyttävissä.

Yhdistyslaki edellyttää hallitukselta huolellisuutta toiminnassaan. Tähän liittyen voidaan edellyttää hallituksen pitävän kokouksistaan pöytäkirjaa, johon kirjataan kokouksessa tehdyt päätökset. Yhdistys voi itse päättää tavasta, jolla se tekee pöytäkirjat ja niiden tarkastamisen. Hallituksen jäsenellä on oikeus merkitä pöytäkirjaan eriävä mielipiteensä, jolloin hän periaatteessa vapautuu mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta.

### **3.6. Vahingonkorvausvelvollisuus**

Yhdistyksen kokoukseen osallistuvilla jäsenillä ei voi olla lainkaan korvausvelvollisuutta, ja valtuutetuilla vain poikkeuksellisesti<sup>43</sup>. Hallituksen vastuu voi olla vahingonkorvausvastuu, rangaistusvastuu ja ns. parlamentaarinen vastuu eli tehtävästä poistetuksi tuleminen. Hallituksen päätöksiä voidaan moittia tuomioistuimessa. Yhdistyslaissa todetaan edelleen, että hallituksen jäsen ja yhdistyksen toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimiessaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut yhdistykselle. Sama koskee tätä lakia tai yhdistyksen sääntöjä rikkomalla yhdistyksen jäsenelle tai muulle aiheutettua vahinkoa. Työntekijän asemassa olevan vahingonkorvausvelvollisuudesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Yhdistyslaki ei sääntele yhdistystoiminnasta johtuvia korvaustilanteista tyhjentävästi. Käytännön ratkaisuihin joudutaan soveltamaan monia yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita<sup>44</sup>. Koska aatteellisten yhdistysten toiminta eroaa kaupallisten yhteisöjen toiminnasta, otetaan tämä huomioon ratkaisuihin.

---

<sup>43</sup> Halila & Tarasti 1996, 388

<sup>44</sup> Halila & Tarasti 1996, 428

Yhdistyksessä voi joutua myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikoslain 36 luvun 5§ mukaan tuomitaan luottamusaseman väärinkäyttämistä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi se, jonka tehtävänä on hoitaa toisen taloudellisia tai oikeudellisia asioita ja joka väärinkäyttää luottamusasemaansa ryhtymällä sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta, tai jättämällä tehtävänsä kokonaan tai osaksi suorittamatta ja siten aiheuttaa vahinkoa sille, jonka asioita hänen tulee hoitaa <sup>45</sup>. Jos kysymyksessä on asianomistajarikos, syytettyä ei voida nostaa, ellei yhdistys sitä vaadi.

Yhdistys voi joutua korvausvelvolliseksi vahingonkorvauslain mukaan, jos vahinkoa kärsineen ja vahingon aiheuttajan välillä ei ole sopimussuhdetta. Sopimusrikkomuksen ollessa kyseessä korvausvelvollisuus tulee sopimusvastuuta koskevista periaatteista <sup>46</sup>. Syynä voivat olla virheet ja laiminlyönnit tai tuottamuksellisesti aiheutettu vahinko.

Hallituksen jäsen ja yhdistyksen toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on aiheuttanut yhdistykselle toimiessaan tahallisesti tai tuottamuksesta <sup>47</sup>. Vastuussa ei ole henkilö, joka ei ole osallistunut päätöksentekoon tai sen täytäntöönpanoon.

Hallituksen jäsen ja yhdistyksen toimihenkilö on velvollinen korvaamaan yhdistyksen jäsenelle tai muulle henkilölle yhdistyslakia tai yhdistyksen sääntöjä rikkomalla aiheuttamansa vahingon. Vahingonkorvausta on mahdollisuus hakea joko suoraan yhdistykseltä tai hallituksen jäseneltä tai toimihenkilöltä. Yhdistyksen alemmanasteisten normien rikkomisesta aiheuttamasta vahingosta ei kuitenkaan joudu vastuuseen. Jos yhdistys on maksukyvytön tai –haluton voi korvausvastuu kohdistua hallituksen jäseneseen tai toimihenkilöön. Myönnetty vastuuvapaus ei suojaa vahingonkorvausvaatimukselta, kun vahingonkorvausta vaatii yhdistyksen

---

<sup>45</sup> Halila & Tarasti 1996, 429

<sup>46</sup> Halila & Tarasti 1996, 429

<sup>47</sup> Halila & Tarasti 1996, 430



asemesta yhdistyksen jäsen tai ulkopuolinen vahingonkärsijä<sup>48</sup>. Hallitukselta voidaan vaatia korvausta sillä perusteella, että se on laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa.

Työntekijä voi joutua korvaamaan vahingonkorvauslaissa säädetyllä tavalla yhdistykselle tai ulkopuoliselle aiheuttamansa vahingon. Työsuhteen tunnusmerkkeihin kuuluu työnantajan johto- ja valvontavastuu. Toiminnanjohtaja on normaalisti työsuhteinen henkilö, jos hän ei kuulu hallitukseen. Sen sijaan päätoimista puheenjohtajaa tai hallituksen jäsentä ei voida pitää työsuhteessa olevana samasta syystä.

Vahingonkorvauksen määrää arvioitaessa huomioidaan vahingon suuruus, sen laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Mikäli työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus, hän ei ole lainkaan korvausvelvollinen. Sivullisille ja työtovereille aiheutettuun vahinkoon sovelletaan kanavointisääntöä. Vahinkoa kärsineen on ensin haettava korvausta yhdistykseltä. Jos yhdistys ei pysty sitä suorittamaan, työntekijä voi joutua korvaamaan sen. Toisaalta yhdistykselle syntyy takautumisoikeus työntekijää kohtaan<sup>49</sup>. Työntekijää suojataan häneltä vaadittavasta ammattitaidosta huolimatta enemmän kuin luottamushenkilöasemassa olevaa toimihenkilöä.

Yhdistyksen jäsenet eivät ole vastuussa yhdistykselle kokouksessaan tekemistä päätöksistä. Jos hän sen sijaan on jäsenvelvollisuudet laiminlyöden aiheuttanut yhdistykselle vahinkoa, voi jäsenelle syntyä vahingonkorvausvelvollisuus.

Valtuutettu on luottamushenkilö. Tästä johtuen hän voi joutua korvaamaan esimerkiksi valtuutettujen kokouksen kustannuksia, jos hän on kokouksesta poistumalla tai pois jäämällä tehnyt kokouksen tahallaan päätösvaltottomaksi<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Halila & Tarasti 1996, 432

<sup>49</sup> Halila & Tarasti 1996, 434

<sup>50</sup> Halila & Tarasti 1996, 435



Tilintarkastuslaissa on säädetty yksittäisen tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta. Aiheuttaminen voi olla tahallista tai huolimattomuudesta johtuvaa ja se kohdistuu yhteisöön tai säätiöön, tai se on aiheutettu osakkaalle, yhtiömiehelle tai jäsenelle tai muulle henkilölle. Tilintarkastaja vastaa myös vahingosta, jonka hänen apulaisensa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta on aiheuttanut <sup>51</sup>.

### **3.7. Johtava toimihenkilö (toiminnanjohtaja)**

Yhdistyksen johtavaa toimihenkilöä kuten toiminnanjohtajaa ei pidetä yhdistyksen orgaanina toisin kuin osakeyhtiössä toimitusjohtajaa. Tämän vuoksi päätoiminen toiminnanjohtaja on yhdistyksessä normaalisti työsuhteinen henkilö, mikäli hän ei kuulu hallitukseen <sup>52</sup>.

Yhdistyslain mukaan palkatulle johdolle ei voi siirtää hallitukselle kuluvia tehtäviä. Johtavan toimihenkilön tehtävänä on tavallisesti johtaa yhdistyksen toimistoa ja järjestää sen töitä. Hän valmistelee yhdistyksen ja hallituksen sekä mahdollisesti myös toimikuntien kokouksissa esille tulevia asioita, tai vastaa niiden valmistelusta. Johtavalle toimihenkilölle voidaan määrätä myös huolehtiminen päätösten täytäntöönpanosta. Yhdistyslaissa ei ole johtavan toimihenkilön osalta osakeyhtiölain vastaavaa säännöstä, jonka mukaan toimitusjohtajalla on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksissa ja käyttää niissä puhevaltaa. Riitesuon mukaan voidaan läsnäolo-oikeus kuitenkin johtaa sääntömääräyksestä, jonka mukaan toimihenkilö ”virkansa puolesta” esittelee asiat hallituksen kokouksessa <sup>53</sup>.

### **3.8. Yhdistyslain ja osakeyhtiölain eroista**

Yhdistyslain heikkous on siinä, että se ei määrittele johtajan asemaa osakeyhtiölain tavoin. Valtakunnallisissa keskusjärjestöissä toiminnan

---

<sup>51</sup> Halila & Tarasti 1996, 426

<sup>52</sup> HE 1988:64 s 61

<sup>53</sup> Riitesuo YHK, 46

joustavuuden tähden on perusteltua, että toiminnanjohtajalla on oikeus ottaa ja erottaa henkilökunta, samoin nimenkirjoitusoikeus yksin. Näillä ratkaisuilla toimivaltajako selkenee hallituksen ja toiminnanjohtajan välillä<sup>54</sup>. Johtava toimihenkilö edustaa yhdistystä joka tapauksessa jo asemavaltuutuksen perusteella.

Hallituksen ja johtavan toimihenkilön välinen tehtävänjako on kriittisen tärkeä yhdistyksen toimintaa ajatellen. Hallituksen tulee pysyä ylintä päätösvaltaa yhdistyksessä käyttävänä elimenä, eikä osallistua operatiiviseen johtamiseen. Lähtökohtana on luottamus. Sitä tukee myös yhdistyksen kirjallinen ohjeistus, mikäli sellainen on laadittu ja minkä hallitus on hyväksynyt<sup>55</sup>.

Yhdistysten ja yhtiöiden hallinnoinnissa on vielä muutama muu olennainen ero. Toimitusjohtajalla on yhteiskunnassa yleisesti tiedossa oleva päätösvalta johtamaansa yhtiöön liittyen. Toiminnanjohtajan päätösvalta riippuu yhdistyksen säännöistä ja hallituksen antamista valtuutuksista. Tästä johtuen toiminnanjohtajan asema ei ole samalla tavoin vakiintunut.

Osakeyhtiöissä hallituksen ensisijainen tehtävä on toimitusjohtajan valinta. Hallituksen tehtävänä on tukea toimitusjohtajaa hänen toimiessa operatiivisena johtajana. Jos toimitusjohtaja menettää hallituksen luottamuksen, hänen turvanaan ei ole yhdistyksen toiminnanjohtajan kaltaista työlainsäädäntöä. Toimitusjohtaja on elin ja hänet voidaan irtisanoa välittömästi. Tämän tähden työsuhteen alussa tehtävässä sopimuksessa on nykyisten suositusten mukaan hyvä olla irtisanomisehdon lisäksi maininta korvauksesta, mikä toimitusjohtajalla on oikeus saada irtisanomistilanteessa.

Osakeyhtiön hallituksen kokoon kutsuminen ei ole määrämuotoista. Jos kaikki hallituksen jäsenet ovat paikalla, kokous voidaan pitää välittömästi ja tehdä tarvittavat päätökset. Yhdistyksissä ja säätiöissä sen sijaan on

---

<sup>54</sup> Matinvesi haastattelu

<sup>55</sup> Lahti haastattelu

säännöissä yleensä maininta, miten monta päivää ennen kokousta on lähetettävä kutsu. Osakeyhtiöissä jo yksi henkilö voi muodostaa hallituksen. Jos yhtiön hallituksessa on alle kolme jäsentä, tällöin on valittava myös hallituksen varajäsen. Yhdistyksissä hallituksen minimikoko on kolme jäsentä.

Yhdistysten tarkoituksena on toimia tarkoituspöytäkirjansa mukaisen hyvän asian puolesta. Yhdistys rahoittaa toimintansa sitä varten annettujen lahjoitusten tai jäsenmaksujen avulla. Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena ei voi olla taloudellisen hyödyn tuottaminen siihen osallisille. Muuten se menettää yleishyödyllisen asemansa.

Yhtiö sen sijaan tuottaa ensin palveluja tai tuotteita, joista se saa myyntituottoja. Näillä yhtiö maksaa palvelujen tai tuotteiden valmistuksesta ja myynnistä aiheutuneet erilliskustannukset sekä osuuden tuotannon perustamiskustannuksista, ja käyttää mahdollisen voiton yritystoiminnan kehittämiseen, sekä maksaa tilivuoden tuloksen pohjalta omistajilleen osinkoja. Palvelujen tai tuotteiden valmistuksen yhtiö rahoittaa joko omalla pääomalla tai sitä tarkoitusta varten ottamallaan lainalla. Yhtiön ensisijainen tarkoitus osakeyhtiölain mukaan on voiton tuottaminen.

Näin ollen yhdistyksen omistaman osakeyhtiön hallituksen jäseniltä edellytetään yhtiölain mukaista päätöksentekoa, mikä poikkeaa selvästi yhdistyslain mukaisesta päätöksenteosta. Tämä asettaakin yhdistyksille selkeän haasteen yhtiön hallitukseen valittavien henkilöiden osaamiskriteereistä.



#### 4. JÄRJESTÖJEN ROOLIEN MUUTOKSIA

Järjestöjen sääntöjen tarkoituksenykälän mukaista edunvalvontaa on tehty kautta järjestöjen historian monin eri tavoin, ja pyritty vaikuttamaan sekä päätöksentekijöihin eduskuntaa myöten, että tavallisiin kansalaisiin. Pitkään toimineet järjestöt ovat kokeneet erilaisia vaiheita kolmannen sektorin ja julkisyhteisöjen välillä . 2000-luvulla on nähtävissä huomattavia aseteiden muutoksia kolmatta sektoria kohtaan.

Esimerkkinä asenteiden muutoksesta on Helsingissä 5.6.2008 Tekesin järjestämä Innovaatiot sosiaali- ja terveystalvisejärjestelmässä –ohjelman avausseminaari. Yritysten, kolmannen sektorin ja julkisen sektorin yhteistyömallien kehittäminen sekä asiakaslähtöinen kehitystyö on keskeinen osa tätä Tekesin uutta ohjelmaa.

Seminaarissa puhunut professori Juha Kinnunen Kuopion yliopiston Terveystalouden ja –talouden laitokselta sanoi: ”Oleennaista sosiaali- ja terveystalouden uudistamisessa on kumppanuuden ymmärtäminen eri tavalla kuin ennen. Julkisilla toimijoilla on vähän kokemusta yhteistyöstä yksityisten toimijoiden kanssa, toisen osapuolen toimintatapoja ei tunneta ja ymmärretä ja kunnallinen päätöksenteko sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa on vielä hidasta ja jäykkää. Siksi neuvottelu- ja sopimustilanteet julkisten ja yksityisten palveluntarjoajien välillä eivät ole tasavertaisia eikä yhteistyö aitoa kumppanuutta.”<sup>56</sup>

#### 4.1. Järjestöt hallitusohjelmassa

On kiinnostavaa tarkastella pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaa (19.4.2007), jossa muun muassa todetaan järjestöjen jo pitkään esille nostamaa seikkaa, että potilas / kuntoutuja / asiakas on oman asiansa subjekti. Hän pystyy useimmissa tapauksissa itse arvioimaan oman tilanteensa, ja siksi tulee olla mahdollista odottaa hoitohenkilökunnalta

<sup>56</sup> Lehdistöiedote 5.6.2008

jokaisen asiakkaan aitoa kohtaamista ja kokonaisvaltaista työtettä. Hallitusohjelmassa todetaan: ”Terveet ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukyvyn perusta. Sosiaali- ja terveystalouden tavoitteena on edistää terveyttä, toimintakykyä ja omatoimisuutta sekä kaventaa eri väestöryhmien välisiä terveyseroja.”<sup>57</sup> On toivottavaa, että hallitusohjelma ei jää kuolleeksi kirjaimeksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta hallitus on asettanut tavoitteeksi kattavat ja vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisvastuu pysyy edelleen kunnilla. Nämä palvelut rahoitetaan valtionosuuksilla ja kuntien omilla verotuloilla. Hallitusohjelmassa painotetaan perusterveydenhuollon aseman vahvistamista. Palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi kehitetään erityisesti perusterveydenhuoltoa ja sosiaalityötä, ensihoitoa sekä mielenterveys- ja päihdetyötä. Erityishuomiota kiinnitetään lasten, nuorten, työikäisten ja vanhusväestön mielenterveysongelmien tunnistamiseen, palveluiden saatavuuteen sekä mielenterveystyön osaamiseen. Hallitusohjelman pohjalta on mahdollista toivoa, että käytännön työssä siirtyisi painopiste nykyistä enemmän ennaltaehkäisevään työhön. Kolmas sektori antaa sosiaalihuollossa merkittävän panoksen. Hallitusohjelmassa todetaankin vielä, että ”kuntien palvelutuotantoa täydentävät yksityinen ja kolmas sektori”<sup>58</sup>.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on muuttunut monin tavoin 1990 – luvulta lähtien. Suomen liittyttyä EU:hun on kansallisia lakeja muutettu vastaamaan EU:ssa hyväksytyjä lakeja. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet oleellisesti kolmannen sektorin eli valtakunnallisten ja paikallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaan. Suomen kannalta on ongelmasta, että muissa EU-maissa on kolmannen sektorin asema vaihtelee maittain ja se on toisenlainen kuin Suomessa. Etelä-Euroopan maissa perheet, ennen kaikkea isovanhemmat ja kotona työskentelevät äidit hoitavat niitä tehtäviä, joita Suomessa on lähes vuosisadan ajan tehty sosiaali- ja terveyssektoreilla toimivissa järjestöissä. EU:ssa laadittavat lait ja suositukset hyväksytään

<sup>57</sup> Hallituksen ohjelma, 2007, 52

<sup>58</sup> Hallituksen ohjelma, 2007, 53



enemmistöpäätöksellä, mutta ne sitovat myös suomalaisen yhteiskunnan vahvaa kolmatta sektoria.

Yksi merkittävä osa järjestöjen toimintaa on perinteisesti ollut palvelujen tuottaminen omalle jäsenkunnalleen ja muille kyseisiä palveluja tarvitseville. Kansantaloudellisesti merkittävää on ollut näiden järjestöjen aktiivinen ote uusien palvelujen kehittämisessä ja jalkauttamisessa kunnalliseen palvelutuotantoon. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat myös kehittäneet ja toteuttaneet pienten vammaisryhmien tarvitsemia palveluja, joita ei ole ollut tarjolla kunnallisessa palvelutuotannossa asiakkaiden vähäisen määrän takia.

#### **4.2. Sosiaali- ja terveysjärjestöt palvelujen tuottajina**

Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan merkittävä osa ovat sosiaali- ja terveysjärjestöt. Ihmiset ovat vuosikymmenten saatossa kokoontuneet yhteen ja perustaneet järjestöjä saadakseen äänensä kuulumaan paremmin. Eräs merkittävä syy on ollut eri vammaisryhmien palvelujen tarve ja niiden liian vähäinen saatavuus. Suomalaista valtakunnallista järjestökenttää kuvaa hyvin sen moniportainen järjestäytyneisyys: paikallisyhdistykset, alueyhdistykset ja valtakunnalliset keskusjärjestöt.

Valtakunnallisia sosiaali- ja terveysjärjestöjä on noin 200. Niistä noin 70:llä on paikallisyhdistyksiä, joiden kokonaismäärä on noin 6.400. Huomattava osa (noin 80%) paikallisyhdistyksistä kuuluu joko alueelliseen tai valtakunnalliseen järjestöön<sup>59</sup>. Paikallisten yhdistysten kokonaismäärä nousee siksi noin 8.500:een.

Valtakunnallisten järjestöjen paikalliset jäsenyhdistykset jakaantuivat toimialoittain vuonna 2006 seuraavasti:

- Vanhusyhdistykset – 36%

---

<sup>59</sup> Vuorinen & al., 2007, 9-10



- Kansanterveysyhdistykset – 30%
- Invalidiyhdistykset – 14%
- Lastensuojeluyhdistykset – 12%
- Päihdeyhdistykset – 5%
- Aistivammayhdistykset – 3%

Toimialajaossa on käytetty Raha-automaattiyhdistyksen avustustilastoissa käyttämää luokitusta <sup>60</sup>. Vanhusyhdistykset muodostavat paikallisyhdistysten suurimman ryhmän. Näistä neljä viidesosaa on veteraani- ja eläkeläisyhdistyksiä, ja vanhusten yleis-, asumis- ja palveluyhdistyksiä vain viidesosa.

Vajaa kolmasosa paikallisista sosiaali- ja terveysyhdistyksistä on kansanterveysyhdistyksiä. Näiden työ painottuu sekä sairauksien ehkäisyyn että sairastuneiden hoitoon ja kuntoutukseen. Kansanterveysjärjestöt tuottavat koko väestölle tietoa ja neuvontapalveluita. Ne myös tekevät tutkimustyötä ja kouluttavat alan ammattihenkilöstöä. Suurimpia paikallisia potilasyhdistyksiä ovat sydän-, reuma- ja diabetesyhdistykset. Seuraavana ovat yleis- ja monialayhdistykset, kuten Suomen Punaisen Ristin paikallisyhdistykset ja Setlementtilyhdistykset. Viime vuosikymmeninä on perustettu runsaasti työttömien yhdistyksiä.

Invalidiyhdistykset muodostavat 14% paikallisyhdistyksistä. Niihin lukeutuvat myös kehitysvammayhdistykset. Sotainvalidiyhdistykset muodostavat lukumääräisesti suurimman ryhmän, mutta niiden määrä on selkeästi vähenemässä sotainvalidien määrän vähenemisestä johtuen.

Lastensuojelun yleisyhdistykset ovat suurin lastensuojeluyhdistysten ryhmässä. Niitä ovat Mannerheimin Lastensuojeluliiton paikallisyhdistykset. Seuraavaksi suurin ryhmä on sijaishuoltoyhdistykset, kuten Pelastakaa Lapset ry:n jäsenyhdistykset ja Perhehoitoyhdistykset.

---

<sup>60</sup> Vuorinen & al., 2007, 10-11

Päihdeyhdistyksiä on viisi prosenttia, kuten raittiusyhdistykset ja A-kiltayhdistykset. Toiminnassa painottuu ehkäisevä päihdetyö, hoitopalvelujen tarjoaminen sekä alan koulutus ja tiedotus.

Aistivammayhdistykset ovat pienin paikallisyhdistysten ryhmä. Sen suuruus on kolme prosenttia. Näistä enemmistö on kuulo- ja näkövammayhdistyksiä. Toiminta painottuu kuntoutukseen, apuvälineisiin ja työllistymiseen.

Paikallisyhdistysten toiminnan painopisteet jakautuvat selkeästi neljään erilaiseen ryhmään: vapaaehtois- ja vertaistoimijat, laaja-alaiset toimijat, virkistystoimijat ja palvelutuotantoa korostavat toimijat<sup>61</sup>

### **4.3. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoitus**

Valtakunnallisilla sosiaali- ja terveysjärjestöillä oli palkattuna kokopäiväisiksi muunnettuna yhteensä yli 12.500 henkilötyövuotta vuonna 2005. Valtakunnalliset järjestöt jakaantuvat selkeästi henkilöstömäärältään suuriin toimijoihin, kuten Invalidiliitto (1690), Suomen Punainen Risti (1173) ja Hengityслиitto Heli (1071), toisaalta noin puolella oli alle kymmenen palkattua henkilöä.

Paikallisyhdistykset toimivat pääsääntöisesti vapaaehtois pohjalla. Vain noin kolmasosalla oli keskimäärin kolme palkattua henkilöä.

Järjestöbarometrin selvityksen mukaan järjestöjen tulot koostuivat pääasiassa Raha-automaattiyhdistyksen avustuksista, muista julkisista avustuksista (kunnat, valtio ja EU), palvelujen tuottamisesta saaduista asiakaspalvelumaksuista ja varainhankinnasta. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotot (korkotuotot, osinkotuotot) olivat vähäisiä, samoin muut satunnaiset erät, kuten testamentit. Varainhankinnassa jäsenmaksut olivat ensisijainen tulomuoto. Lisäksi olivat keräystuotot, arpajaistuotot ja myyjäistuotot<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Vuorinen & al., 2007, 14

<sup>62</sup> Vuorinen & al., 2007, 16

Paikallisyhdistysten vapaaehtoisuuteen nojaava toiminta näkyi myös niiden taloudessa. Vuonna 2007 yhdistysten talousarvion loppusumma jäi alle 10.000 euroa yhteensä 58%:ssa yhdistyksissä. 25%:ssa yhdistyksissä se jäi alle 2.000 euron <sup>63</sup>.

Viime vuosina on järjestöjen palvelujen tuottamiseen kohdistunut uusia paineita. Näitä ovat aiheuttaneet mm. EU:n hankintalainsäädännön uudistuksen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon kilpailuttamiseen, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjausten tarkennukset, verottajan uudet ohjeistukset ja sen uudet tulkinnat yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä <sup>64</sup>.

#### **4.4. Yhteiskunnalliset muutokset**

Suomalaiseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluu olennaisena osana vapaaehtoistoiminta paikallisissa yhdistyksissä. Järjestöbarometrin 2007 mukaan paikallisten sosiaali- ja terveysyhdistysten toiminnassa korostuu harrastus- ja virkistys- sekä vapaaehtois- ja vertaistoiminta sekä tiedonvälitys. Lähes 900.000 henkilöä on osallistunut kuluneen vuoden aikana yhdistysten koulutuksiin, retkiin ja muuhun toimintaan. Vapaaehtoistoiminnassa mukana olleita oli puoli miljoonaa, ja vertaistoiminnassa 250.000 henkilöä <sup>65</sup>.

Paikallisyhdistysten toiminta on keskittynyt yhdessäoloon ja yhdistykselle tärkeiden asioiden eteenpäin viemiseen. Sen sijaan valtakunnallisten keskusjärjestöjen toiminnassa on nähtävissä selkeä painotus edunvalvontaan, kuten lainsäädäntöön vaikuttaminen. Keskusjärjestöjen rooli näkyy myös esim. eri vammaisryhmille tarkoitettujen uusien palvelujen levittämisessä kaikkiin kuntiin.

---

<sup>63</sup> Vuorinen & al., 2007, 56

<sup>64</sup> Vuorinen & al., 2007, 138

<sup>65</sup> Vuorinen & al., 2007, 3



Yhdistysten toteuttama palvelutoiminta on perinteisesti ollut yhdistysten kehittämää uutta toimintaa. Yhdistysten etuna on mahdollisuus kokeilla joustavasti uusia palvelumuotoja. Jos ne eivät ole vastanneet tarvetta, yhdistys on voinut vetäytyä hankkeista nopeasti. Myös Raha-automaattiyhdistys on tukenut projektiavustuksillaan erilaisia kokeilevia hankkeita.

Kunnat ovat olleet pitkään paikallisyhdistysten toiminnan merkittäviä avustajia. Tämä tuki on annettu useimmiten vuosittaisena toiminta-avustuksena. Vastineena yhdistykset ovat toteuttaneet kohderyhmälleen erilaisia toimintoja, joista merkittäviä ovat olleet mm. eri vammaisyhdistysten toteuttama vertaistukitoiminta. Monet kunnat ovat tukeneet yhdistyksiä myös ilmaisen tai edullisen toimitilan muodossa.

Kuntien talouden kiristyttyä 1990-luvun laman aikana se näkyi myös kuntien paikallisyhdistyksille antaman tuen vähenemisenä. Monet seikat ovat vaikuttaneet siihen, että kuntien tuki yhdistyksille ei yleensä kasvanut 2000-luvun hyvinä vuosina. Eräänä vaikuttavana tekijänä on ollut valtion ja kuntien tulorahoituksen uusjako. Valtio on siirtänyt entistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kunnille ilman niihin liittyvää valtionavustuksen lisäystä.

Monet kunnat ovat avustuksen ohella tai sen sijaan siirtyneet ostamaan yhdistyksiltä palveluja, joita kuntalaiset tarvitsevat. Esimerkkeinä näistä ovat aamu- ja iltapäivätoiminta koulujen ala-asteilla, sairaan lapsen kotihoito ja mielenterveyskuntoutujien tukihenkilötoiminta. Järjestöt toteuttavat näitä palveluja joko palkatun henkilöstön voimin tai vapaaehtoistoimintana. Tällöin esim. mielenterveyskuntoutujien tukihenkilöt eivät saa palkkaa, mutta heidän ja tuettavien kulut maksetaan.

1990-luvun laman aikana oli havaittavissa kuntien tiukasta taloudesta johtunut pyrkimys siirtää lakisääteisiä toimintoja yhdistysten vastuulle ja Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksen piiriin. Tämä saattoi tapahtua esim. kunnan ja järjestön/järjestöjen yhteisen yhdistyksen perustamisen avulla.

Raha-automaattiyhdistys on kiinnittänyt erityistä huomiota tämänkaltaisten yhdistysten autonomiaan kunnasta ja siihen liittyen hallituksen kokoonpanoon. Jos päätäntävalta hallituksessa on ollut kunnan edustajilla, avustus on joutunut harkintaan. Avustusta on jatkossa myönnetty vain, jos hallitukseen on jatkossa valittu enemmistö (yli puolet) järjestöjen edustajista.

#### **4.5. Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjaukset**

Raha-automaattiyhdistyksen (jäljempänä RAY) tehtävänä on rahapelitoimintoja harjoittamalla hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen <sup>66</sup>. Käytännössä varojen hankinta tapahtuu rahapelitoimintojen harjoittamisella. Sillä on arpajaislakiin perustuva yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopelitoimintaan sekä kasinonpitoon Suomessa. RAY on perustettu vuonna 1938 jäsenyhdistystensä varainhankintaelimeksi. Se on julkisoikeudellinen yhdistys 1962 annetun asetuksen pohjalta.

RAY edistää suomalaisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. RAY:n toiminnassa painottuvat sen arvot: luotettavuus, asiakaslähtöisyys, toiminnallinen tehokkuus ja ihmisen arvostaminen. Suomalaisten suuri enemmistö tukee RAY:n yksinoikeutta pelitoiminnassa. Tutkimusten mukaan keskeiset perustelut ovat voittovarojen ohjautuminen hyviin tarkoituksiin sekä pelitoiminnan säilyminen kontrolloituna. RAY on huolehtinut myönteisestä yrityskuvastaan erilaisin tietoisuudenvaltakampanioissa. Se on rahoittanut myös ongelmapelaajille kohdistettuja erilaisia tukiryhmiä.

RAY:n yksinoikeusasema rahapelitoiminnassa on arvioitu EY:n tuomioistuimessa. Vuonna 1999 saatu ennakkoratkaisu RAY:n raha-automaattitoiminnan yksinoikeutta koskevassa kysymyksessä (C-124/97) oli RAY:lle myönteinen. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat vedota pakottaviin vaatimuksiin, kun kysymyksessä on niiden asettamat rajoitukset tavara- tai palveluhankinnoissa. EU:n oikeudessa pakottavat vaatimukset

---

<sup>66</sup> Romppainen, 2003, 3



tarkoittavat hyväksyttäviä, yleistä etua koskevia perusteita. EY:n tuomioistuin viittasi päätöksessään aiempaan ennakkoratkaisuunsa Schindler – tapauksessa (C-275/92), jossa tuomioistuimen näkemyksen mukaan ”tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin on rajoitusten kannalta tosiasiallisesti merkittävä peruste, vaikka sitä ei voidakaan pitää objektiivisena oikeuttamisperusteena”<sup>67</sup>.

Tänä vuonna 70 vuotta täyttävän Raha-automaattiyhdistyksen perusti kahdeksan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla toimivaa yhdistystä. RAY:n toiminnan kehittymiselle oli ratkaisevan tärkeää sen saama yksinoikeus rahapeleihin. RAY on noudattanut tiukkaa linjaa uusien jäsenten hyväksymisessä. Hakijajärjestön tulee olla keskeinen valtakunnallinen toimija omalla toiminta-alueellaan. Vuonna 2008 RAY:n jäsenjärjestöjä on yhteensä 98.

#### **4.5.1. Lainsäädäntö**

Raha-automaattiyhdistyksen, Veikkauksen ja Finntoton toiminta perustuu arpajaislakiin (1047/2001). Laissa määritellään mm. rahapeliyhteisöjen toimeenpanemat pelit sekä se, mihin pelitoiminnasta saatu tuotto käytetään. Arpajaislakia ollaan juuri nyt uudistamassa. Laissa raha-automaattivastuksista (1056/2001) säädetään mm. avustuksien myöntämisestä, maksamisesta, käytöstä ja valvonnasta sekä takaisinperinnästä. Valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattivastuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001) ja Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001) astuivat kaikki voimaan vuonna 2002. Asetuksessa on säädetty RAY:n järjestysmuodosta ja hallinnosta sekä tuottojen tilittämisestä. Rahapelilupa voidaan antaa enintään viideksi vuodeksi (arpajaislain 11 §). Valtioneuvosto myönsi RAY:lle rahapeliluvan raha-automaattien pitoon, kasinopelien toimeenpanemiseen ja kasinotoimintaan vuosiksi 2007-2011.

---

<sup>67</sup> Romppainen, 2003, 4



Sisäasiainministeriö (SM) vahvisti vuonna 2006 RAY:n pelien säännöt ja peleissä käytettävät suurimmat panokset.

#### **4.5.2. RAY:n hallinto**

RAY:n hallituksen tehtävänä on edustaa yhdistystä sekä ohjata ja valvoa sen toimintaa, valmistella ja panna täytäntöön yhdistyksen kokouksen päätökset sekä hyväksyä toimintasuunnitelma ja talousarvio seuraavaksi tilikaudeksi. Hallitus tekee valtioneuvostolle ehdotuksen yhdistyksen tuotoista jaettavien avustusten jaosta sekä huolehtii avustusten käytön valvonnasta. Hallitus nimeää yhdistyksen toimitusjohtajan ja muut johtokunnan jäseninä toimivat johtajat <sup>68</sup>.

RAY:n hallituksessa on seitsemän yhdistyksen kokouksen valitsemaa jäsentä sekä seitsemän valtioneuvoston määräämää jäsentä, joista yksi on STM:stä, yksi SM:stä ja yksi valtiovarainministeriöstä (VM). Puheenjohtaja ja ensimmäinen varapuheenjohtaja ovat valtioneuvoston määräämiä ja toinen varapuheenjohtaja yhdistyksen kokouksen valitsema. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Yhdistyksen kokouksen valitsemat jäsenjärjestöjen edustajat ovat esteellisiä, kun heidän määräysvallassaan olevien yhdistysten asioista päätetään.

RAY:n johtokunta vastaa mm. RAY:n käytännön toiminnasta ja sen kehittämisestä, valmistelee hallituksessa käsiteltävät asiat ja toteuttaa käytännössä hallituksen päätökset. RAY:n johtokunnan muodostavat toimitusjohtaja ja varatoimitusjohtaja sekä avustustoiminnan ja hallinnon johtaja.

#### **4.5.3. Avustustoiminta**

Raha-automaattivastuksia myönnetään oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

---

<sup>68</sup> RAY vuosikert, 2007, 15

Rekisteröity osakeyhtiö voi poikkeustapauksessa olla avustuksensaajana. Tällöin yhtiön tulee olla yleishyödyllinen ja sen toiminnan tulee kohdistua terveyden tai sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Raha-automaattivastuksia on vähäisessä määrin myönnetty käytettäväksi myös suomalaisten tai suomensyntyisten hyväksi ulkomailla, kuten Venäjällä Inkerinmaalla ja Suomen Merimieskirkko ry:n toimintaan eri puolilla Eurooppaa <sup>69</sup>.

Raha-automaattiyhdistys on kehittänyt avustusten hakemis- ja ratkaisuprosessia ja laatinut niihin liittyviä ohjeistuksia ja oppaita, kuten Avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet, Tulkintaohjeita avustuslaista ja määräraika-asetuksesta, Raha-automaattiyhdistyksen rakennuttamisopas, ARA:n ja RAY:n rahoitusohje sekä Projektinhallinnan opas. RAY:n sivustolla [www.ray.fi](http://www.ray.fi) on kaikki keskeiset avustustoimintaan liittyvät asiakirjat.

RAY:sta onkin kasvanut merkittävä tekijä sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla toimivien yhdistysten ja säätiöiden toimintojen rahoittajana. RAY:n avustamissa järjestöissä on palkattua henkilökuntaa jo yli 30 000. Vapaaehtoistyöntekijöiden määrä on 320 000. Osa vapaaehtoisista toimii samanaikaisesti useammassa järjestössä. Vapaaehtoisten työpanos vastaa noin 25 000 henkilötyövuotta <sup>70</sup>.

RAY:n vuoden 2007 liikevaihto oli yhteensä 599 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 valtioneuvosto osoittaa <sup>71</sup> RAY:n vuoden 2007 voitosta ja aiemmin jakamatta jääneistä voitoista yhteensä 312 miljoonaa euroa avustuksina sosiaali- ja terveysjärjestöille ja 109 miljoonaa euroa <sup>72</sup> Valtiokonttorin käyttöön, mikä kohdennetaan sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin, rintamaveteraanien kuntoutukseen ja eräiden Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutukseen. Järjestöjen piirissä kritisoidaan veteraanien kuntoutuksen rahoittamista RAY-avustusvaroilla. Valtion kunniavelka sotien veteraaneille tulisi rahoittaa suoraan valtion

---

<sup>69</sup> RAY Tulkintaohjeita, 2006, 15

<sup>70</sup> RAY vuosikert.2007,24

<sup>71</sup> RAY, 2007, 2



budjetista. Lisäksi valtioneuvosto saattaa rahoituspäätöksellään vaarantaa RAY:n yksinoikeusaseman käyttämällä neljäsosan RAY:n jaettavasta voitosta valtion vastuulla oleviin sotaveteraanien kustannuksiin. RAY maksaa lisäksi pelitoiminnastaan valtiolle arpajaisveroa 8,25 prosenttia. Vuoden 2007 liikevaihdosta se oli yhteensä 53,7 miljoonaa euroa.

RAY neuvottelee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön kanssa avustustoiminnan suuntaviivoista ja painotuksista sekä tulostavoitteista, jotka kirjataan valtion tulo- ja menoarvioon. RAY tekee myös selvityksiä ja kyselyjä jäsenjärjestöillensä ja kaikille RAY-avustuksia saaville järjestöille ja kerää näin yhdistysten näkemyksiä sosiaali- ja terveysalan kehityksen suunnasta ja järjestöjen toiminnan painopisteistä. RAY:n lähivuosien haasteita avustustoiminnassa ovat muun muassa<sup>73</sup> yhteiskunnan muutoksiin reagoiminen, suhde kuntien järjestämisvastuuseen ja yritysmuotoisiin palveluihin sekä avustustoiminnan vaikuttavuuden osoittaminen. RAY on myös kiinnittänyt erityistä huomiota peliongelmaksiin, joita on noin kolme prosenttia pelaajista. Internet ja uusi pelitekniikka sekä sähköinen maksaminen asettavat RAY:lle aivan uudenlaisia haasteita.

RAY:n uusi rahapelistrategia valmistui vuonna 2007. Strategian pohjana on yksinoikeuden ja itsenäisen toiminnan säilyttäminen. RAY:n tulevaisuuden visio on, että se on vuonna 2016 Suomen väestöön suhteutettuna tuotealueensa johtaja koko maailmassa, kun sitä mitataan sosiaalisella vastuulla, asiakasnäkökulmalla ja taloudellisella tuloksella<sup>74</sup>.

#### **4.5.4. Avustusstrategia 2008-2011**

RAY:n hallituksen alkuvuodesta 2007 hyväksymään avustusstrategiaan vuosille 2008-2011<sup>75</sup> on sosiaali- ja terveystieteiden suuntaviiva- ja painoaluelinjausten lisäksi kirjattu avustustoiminnassa noudatettavat periaatteet. Avustuksia suunnataan kolmelle päälinjalle: sosiaali- ja

---

<sup>72</sup> RAY, toimintakertomus 2007, 9

<sup>73</sup> Peräkylä, 2008, 2

<sup>74</sup> RAY, toimintakertomus 2007, 20



terveysalan kansalaisjärjestöjen perustoiminnan turvaamiseen ja kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen, ongelmia ehkäisevään toimintaan sekä heikoimmassa asemassa olevien tukeen ja palveluiden kehittämiseen.

#### 4.5.5. Avustukset vuonna 2008

Raha-automaattiyhdistykselle jätettävät avustushakemukset jakautuvat kolmeen vuosittaiseen määräaikaan. Uudisrakennushankkeiden tai niiden peruskorjaukseen haettavat, yli 200 000 euroa olevat avustushakemukset oli jätettävä Raha-automaattiyhdistykselle maaliskuun 2007 loppuun mennessä. Uusien kokeilu-, kehittämis-, käynnistämis-, tai tutkimusprojektien avustushakemusten määräaika oli toukokuun loppuun mennessä 2007. Syyskuun loppuun 2007 mennessä oli jätettävä toiminta-avustusten hakemukset, pienehköjen investointiavustusten hakemukset sekä ne projektiavustukset, jotka on jo aiemmin hyväksytty avustuksen piiriin. RAY:n hallitus teki avustusesityksen joulukuussa 2007 ja sen pohjalta STM esitteli avustusesityksen valtioneuvostolle, joka teki avustuspäätöksen 31.1.2008.

Avustuksia myönnettiin 1131 hakijalle ja myönnettyjen avustusten kokonaismäärä oli 312 miljoonaa euroa. Avustettavia toimintoja ja hankkeita on 2394. RAY jakaa saapuneiden hakemusten pohjalta yleisavustuksia vuosittain 201 valtakunnalliselle keskusjärjestölle, vuonna 2008 yhteensä 64 miljoonaa euroa.. Sekä keskusjärjestöt että paikalliset yhdistykset saavat kohdennettuja toiminta-avustuksia, joiden määrä on 122 miljoonaa euroa vuonna 2008. Niiden myöntämistä jatketaan lähtökohtaisesti niin kauan kuin kyseinen toiminta jatkuu ja se on RAY:n määrittelemien avustuslinjausten mukainen. Projektiavustuksia myönnetään avustuskriteerit täyttävälle hankkeille määrävuosiksi. Vuonna 2008 projektiavustusten määrä on 82 miljoonaa euroa. RAY myöntää myös investointiavustuksia muun muassa järjestöjen toimitilahankkeille. Vuonna 2008 niiden määrä on yhteensä 44 miljoonaa euroa..

---

<sup>75</sup> RAY toimikert,2007, 28-29

#### 4.5.6. Avustusten käytöstä

Valtakunnallisten keskusjärjestöjen saamat yleisavustukset käytetään järjestön sääntöjen mukaiseen toimintaan ja siihen liittyvien käyttöomaisuushankinnoista aiheutuviin kuluihin. Yleisavustuksella voidaan kattaa sääntöjen tarkoituspykälän mukaiseen toimintaan liittyvien myytävien tuotteiden (julkaisut ja tarvikkeet) alijäämät. Yleisavustusta ei sen sijaan voida käyttää lainkaan varainhankinnan tai elinkeinotoiminnan kuluihin eikä poistoihin tai muihin laskennallisiin kulueroihin. Yleisavustusta ei voi käyttää sellaisen toiminnan alijäämiin, minkä toimintaan on myönnetty erillistä kohdennettua toiminta-avustusta tai projektiavustusta <sup>76</sup>.

RAY myöntää kohdennettua toiminta-avustusta johonkin järjestön toiminnasta rajattuun toimintalohkoon tai toiminnanalaan. Avustusta voidaan käyttää vain tämän toiminnon nettokuluihin, eli muilla tuotoilla katetaan ensisijaisesti sen kuluja ja vasta niiden jälkeen käytetään saatua toiminta-avustusta. Tällä avustuksella voidaan siis kattaa vain kyseisen toimintalohkon erilliskustannuksia, joita ei muuten aiheutuisi. Näitä kuluja ovat muun muassa palkatun henkilöstön palkkakulut, matkakulut, muut toiminnasta välittömästi aiheutuvat kulut sekä vuokratulot niistä tiloista, jotka on hankittu nimenomaisesti tätä toimintoa varten. Kohdennettuun toiminta-avustukseen ei voi sisällyttää tai jyvittää hallinnollisia yleiskuluja tai muita laskennallisia kuluja.

Järjestön suunnitellessa uutta hanketta sen on hyvä jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa vastata muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Projektin sosiaalipoliittinen merkitys

Miten projekti vastaa sosiaali- ja terveystyön ajankohtaisiin kehittämishaasteisiin?

- Innovatiivisuus

Mitä uutta projekti tuo tullessaan?

- Perustelut

---

<sup>76</sup> RAY Hakuopas, 8



Miksi projekti on tarpeen toteuttaa?

- Tavoitteiden selkeys

Kuinka hyvin ollaan selvillä siitä, mihin projektilla pyritään?

- Tulosten hyödynnettävyys

Miten projektin tuloksia ja kokemuksia on ajateltu hyödyntää?

- Arviointi

Miten projektin vaikuttavuutta arvioidaan? Onko syytä antaa projektin arviointi ulkopuoliselle, puolueettomalle asiantuntijataholle?

- Tehokkuus

Kuinka tehokkaasti käytettävissä olevia resursseja käytetään?

RAY kannustaa järjestöjä huolelliseen suunnitteluun Projektioppaassaan. Määräaikainen projektiavustus myönnetään kokeilusta, kehittämisestä tai tutkimuksesta aiheutuviin toiminnallisiin kuluihin, sekä vähäisessä määrin siihen liittyviin käyttöomaisuushankintoihin. RAY priorisoi innovatiivisia hankkeita, joiden tarkoituksena on etsiä, kokeilla tai kehittää uusia toimintamuotoja. Projekteihin liittyy aina myös arviointi ja raportointi sekä loppuselvytys. Jo projektin suunnitteluvaiheessa on tarpeen arvioida, mitä projektin tuloksille tapahtuu projektin päättymisen jälkeen <sup>77</sup>. RAY suosittelee ulkopuolisen, puolueettoman arvioijan käyttöä suurempien projektien kohdalla. RAY seuraa kaikkien avustusten käyttöä vuosittaisten tilitysten avulla. Tämän lisäksi RAY tekee harkinnanvaraisia tarkastuksia avustamiinsa järjestöihin. Taloudenhoidon läpinäkyvyys ja toiminnallinen tehokkuus painottuu ohjeistuksessa.

RAY:n avustukset ovat mahdollistaneet sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla toimivien järjestöjen ja säätiöiden poikkeuksellisen laajan projektitoiminnan. Suomessa on perinteisesti kehitetty uusia sosiaali- ja terveystalvveluja järjestöjen toteuttamissa eri pituisissa hankkeissa. Yhdistykset voivat toimia joustavasti ja nopeasti kevyen hallinnollisen rakenteensa tähden. Kunnissa on yleensä vaikeuksia toteuttaa uudenlaisia

---

<sup>77</sup> RAY Hakuopas, 13



kokeilutoimintoja sekä kuntien hitaasta päätöksenteosta, että kuntien yleensä tiukasta budjetista johtuen. Järjestöjen joustavuus on näkynyt mm. kriisiauttamistilanteissa, kuten Estonia-turmassa, Myyrmannin räjähdyksessä ja Jokelan koulusurmassa. SPR, Suomen Mielenterveysseura ja muut ensiapuorganisaatioon kuuluvat järjestöt pystyvät hälyttämään muutaman tunnin varoitusajalla laajan, henkiseen kriisiauttamiseen koulutetun henkilöstön tapahtumapaikalle.

#### 4.5.7. Avustamisen rajaukset

RAY on ryhtynyt tiukentamaan avustusperusteita viime vuosina erityisesti uuden hankintalain ja siihen liittyvän kilpailutuksen johdosta. Rajanvetoa on käyty toisaalta järjestöjen toiminnan ja kuntien palvelujen välillä, toisaalta järjestöjen tarjoamien palvelujen ja elinkeinotoiminnan ja yritysmuotoisten palvelujen välillä.

Kunnilla on velvollisuus huolehtia lakisääteisten palvelujen sisällöstä ja laajuudesta kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Ne voivat joko tuottaa itse tarvitsemansa palvelut tai hankkia ne, useimmiten kilpailutuksen avulla, järjestöiltä tai yrityksiltä. Järjestöt toteuttavat RAY:n projektiavustusten avulla kokeilevia ja kehittäviä projekteja, jotka liittyvät kuntien palveluihin<sup>78</sup>. Uudet, hyväksi havaitut toiminnot pyritään siirtämään osaksi kuntien palveluja. Yhteistyö kuntien kanssa kehittämishankkeen alusta lähtien on tärkeää. RAY tukee kuntien ja järjestöjen yhteistyötä ja myöntää hankerahoitusta palveluiden kehittämiseen. Hankerahoituksen uudet linjaukset tosin vähentävät alkavien hankkeiden lukumäärää, mutta rahoitusta kohdennetaan aiempaa suurempiin yhteistyöhankkeisiin, kuten ehkäisevään työhön ja ikääntyvien hankkeisiin. RAY tiivistää omaa ohjaustaan järjestöille jo hankkeen suunnitteluvaiheessa<sup>79</sup>.

Järjestöjen pysyvää RAY-avusteista ydintoimintaa ovat muun muassa perinteinen yhdistystoiminta, edunvalvonta, vaikuttaminen,

<sup>78</sup> Peräkylä, 2008, 5

<sup>79</sup> Peräkylä, 2008, 11

asiantuntijuustoiminnot sekä kehittämistyö. Tämän lisäksi järjestöt ovat kehittäneet aktiivisesti palveluja oman toiminta-alueensa ihmisille. Elinkeinotoiminta ja yritysmuotoiset palvelut eivät kuitenkaan voi olla järjestöjen RAY-avusteista toimintaa, vaan järjestöjen tulee toteuttaa nämä palvelut markkinaehtoisesti, ilman RAY-tukea.

#### Selvityksiä

RAY on ottanut tarkempaan arviointiin useita avustusalueita<sup>80</sup>. Vuonna 2004 RAY päätti luopua asteittain lastenhoitotoiminnan avustamisesta. Syynä oli yritysmuotoisen palvelutarjonnan lisääntyminen. Päätös koski pääasiallisesti Mannerheimin Lastensuojeluliittoa (MLL) ja Väestöliittoa. RAY:n linjauksen mukaan MLL:n toiminnan kohderyhmää tulisi laajentaa ja varmistaa myös se, että heikoimmassa asemassa olevat perheet pääsevät palvelun piiriin. RAY tulee arvioimaan toiminnan edellytykset vuodesta 2009 eteenpäin. Väestöliiton kohdalla RAY harkitsee jatkoavustamista vuodesta 2010.

Ensi- ja turvakotien liiton ja sen jäsenjärjestöjen toteuttaman ALVARI-perhetyön avustaminen arvioitiin vuonna 2006 yhteistyössä liiton edustajien kanssa. Koordinaatio-, koulutus- ja työnohjaustyyppistä toimintaa voidaan avustaa, mutta vaativan perhetyön yritysmuotoinen palvelutuotanto saattaa muuttaa avustuskäytäntöä.

Vanhusten päivätoimintojen avustaminen arvioitiin vuonna 2006. Selvityksen pohjalta RAY ei tule jatkossa rahoittamaan uusia päivätoimintahankkeita. Nykyisten toimintaa tuetaan enintään vuoteen 2009 asti. Tilapäinen vanhusten ”parkkitoiminta”, joka mahdollistaa omaishoitajan harrastuksen, lyhyen asioinnin tai virkistykseen voi edelleen olla RAY:n avustamaa.

#### Kriisityön rahoitus

Suomen Mielenterveysseuran paikallisyhdistyksissä on perustettu yhteensä 16 mielenterveystyön kriisikeskusta 90-luvun alusta lukien eri puolille Suomea. Niiden toiminnasta vastaavat paikalliset mielenterveysyhdistykset,

---

<sup>80</sup> RAY, avustaminen, 2008



joiden keskusjärjestö on Suomen Mielenterveysseura. Alun perin kriisikeskusten rahoitus oli tarkoitus siirtyä vähitellen kuntien hoidettavaksi. Laman vaikeutettua olennaisesti kuntien taloudellista tilannetta alkuperäistä rahoitussuunnitelmaa muutettiin siten, että noin puolet kriisikeskuksien kustannuksista katetaan RAY:n kohdennetulla toiminta-avustuksella ja toinen puoli rahoituksesta tulee kunnilta joko ostopalvelusopimuksen pohjalta tai avustuksena. Myös Suomen Mielenterveysseuran Helsingissä sijaitseva SOS-keskus saa RAY:n kohdennettua toiminta-avustusta. Näissä kaikissa yksiköissä annetaan kriisiapua ensisijaisesti puhelimitse, henkilökohtaisilla tapaamisilla, internetin välityksellä ja vertaistukiryhmissä.

RAY:n selvittelyryhmä kävi useita neuvotteluja kriisikeskusjohtajien kanssa ja selvitti kriisikeskusten toimintojen kokonaistilannetta, RAY:n edellytyksiä toiminnan avustamiseen jatkossa, sekä miten valtion kunnille asettama velvoite saattaa sosiaalipäivystys kuntoon vuoteen 2007 mennessä mahdollisesti vaikuttaa keskusten toiminnallisiin edellytyksiin ja rahoitukseen<sup>81</sup>. Tämän lisäksi RAY pyysi kirjallista selvitystä kaikilta kriisikeskuksilta niiden eri palvelumuodoista, mahdollisista ostopalvelusopimuksista ja rahoituksesta. RAY halusi näin selkiyttää kuntien rahoittaman. lakisääteisen toiminnan ja RAY-rahoitteisen järjestölähtöisen auttamistoiminnan välisen rajan.

Selvitystyön tuloksena RAY totesi kriisikeskuksissa ja SOS-keskuksessa toteuttavan järjestölähtöisen kriisityön olevan edelleen RAY:n avusteista toimintaa. Sen sijaan kriisikeskusten kunnille tarjoamat lakisääteiset palvelut, pitää jatkossa toteuttaa kunnilta saatavilla ostopalvelutuotoilla, eikä niihin saa käyttää RAY-avustusta. Näitä toimintoja ovat:

- kriisitilanteiden jälkipurku (debriefing)
- psykoterapia/terapiapalvelut (myös muuta palvelut kuten esimerkiksi psykologipalvelut).
- sosiaali- ja potilasasiamiestoiminta
- sosiaalipäivystys

---

<sup>81</sup> RAY Mielenterveystyön, 2005



- velkaneuvonta
- ammatillinen koulutus
- työnohjaus

Kriisikeskuksilla on vuoden 2009 loppuun asti aikaa eriyttää ostopalvelut RAY-rahoitteisesta toiminnasta. Ratkaisu on edellyttänyt mielenterveysseuroilta tiiviitä neuvotteluja kuntien kanssa, jotta kuntien rahoitus voidaan turvata myös jatkossa näille palveluille. Muussa tapauksessa palvelujen tuottaminen päättyy. RAY:n selvityksessä todettiin, että sen pohjalta laadittavilla periaatteilla harkitaan jatkossa myös mahdollisten uusien kriisikeskusten ottamista avustuksen piiriin.<sup>82</sup>

Todettakoon vielä, että vahvana tekijänä RAY:n muuttuvaan avustukseen on vaikuttanut kaupallisten yritysten voimakas edunvalvontatyö, missä on ilmaistu RAY-avustuksia saavien järjestöjen kilpailua vääristävä asema, mikä on vastoin kilpailulainsäädäntöä. RAY:n tavoitteena onkin kohdistaa avustuksia selkeämmin sellaisiin järjestöille luontevasti sopiviin kansalaisten omaehtoista selviytymistä ja hyvinvointia edistäviin toimintoihin, jotka toteutetaan järjestölähtöisenä auttamistoimintana ostopalvelu- ja kilpailuttamisjärjestelmien ulkopuolella<sup>83</sup>.

#### Yleisavustukset

RAY käynnisti talvella 2005 yleisavustusten rakennetta, kilpailuvaikutuksia ja myöntämisperusteita koskevan selvityksen<sup>84</sup>. Yleisavustusten hajonta oli suuri, 1 873 000 eurosta 5 000 euroon / järjestö. RAY toteutti verkkokyselyn kaikille yleisavustuksen saajille, missä pyrittiin muun muassa selvittämään yleisavustuksen kohdentumista sellaisiin toimintoihin, joihin joillekin järjestöille myönnetään erillistä kohdennettua toiminta-avustusta. RAY järjesti seminaarin 22.5.2006, jossa kuultiin alustavat johtopäätökset avustusrakenteiden tarkistamiseksi, kuten aluetoiminnan, koulutuksen, tiedotuksen ja neuvonnan sekä kansainvälisen toiminnan Ak-avustusten

<sup>82</sup> RAY, avustaminen, 2008

<sup>83</sup> RAY, 1-avustus2008,5

<sup>84</sup> RAY Seminaari, 22.5.2006

yhdistämistä yleisavustuksiin. Selvityksen tavoitteena on saada yleisavustusten myöntämiskriteerit näkyviin niin, että RAY:n toiminnan keskeiset kriteerit, avoimuus ja läpinäkyvyys toteutuvat. RAY pyrkii myös edistämään järjestöjen tasapuolista kohtelua, sekä varmistamaan, ettei yleisavustuksillakaan ole haitallisia kilpailuvaikutuksia<sup>85</sup>. Yleisavustusten peruskriteereiksi on asetettu yleisavustusta saavan järjestön yhteiskunnallinen merkitys, järjestön toiminnan laatu, sen laajuus/intensiteetti sekä taloudenhoito. RAY ei ole vielä julkistanut yleisavustusten uusia jakamisperusteita ja niiden mahdollisia vaikutuksia valtakunnallisten järjestöjen saamaan yleisavustukseen.

#### 4.6. Hankintalaki

Euroopan talousalueen perustamista koskeva sopimus vuonna 1994 avasi julkiset hankinnat vapaalle kilpailutukselle. Laki julkisista hankinnoista (1050/92) koski tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa, samoin kuin urakalla teettämistä silloin, kun mainittuja hankintoja tai muita toimintoja ei tehdä kunnan omana työnä<sup>86</sup>.

EY:n perustamissopimus ja asiaa koskevat hankintadirektiivit ovat Suomen hankintalainsäädännön pohjana. EU:n parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2004 uudet hankintadirektiivit, jotka on implementoitu Suomessa sovellettaviksi uusilla hankintalaeilla.. Nämä ovat laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalaki sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli erityisalojen hankintalaki. Molemmat lait tulivat voimaan 1.6.2007. Näiden direktiivien ja hankintalakien tarkoituksena on varmistaa tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ja toimivat sisämarkkinat.

Uudistuneeseen hankintalakiin kirjattiin uutena kansallinen kynnysarvo:

- tavara- ja palveluhankinnat 15.000 euroa
- sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat 50.000 euroa

---

<sup>85</sup> Peräkylä, 2008, 9

<sup>86</sup> Kuntien yleiset, 2007, 6



- rakennusurakat 100.000 euroa

EU-komissio vahvistaa kahden vuoden välein unionin alueella julkaistavien hankintailmoitusten euromääräiset kynnysarvot, jotka vuonna 2006 määriteltiin seuraavasti:

- tavara- ja palveluhankinnat 211.129 euroa
- rakennusurakat 5.278.227 euroa

Erityisalojen hankintalain tarkoittamat kynnysarvot:

- tavara- ja palveluhankinnat 422.258 euroa
- urakat 5.278.227 euroa

Hankintalakia ei sovelleta kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin. Ne hankinnat, jotka alittavat EU-kynnysarvon, mutta ylittävät kansalliset kynnysarvot, toteutetaan osittain kevennettyinä laista tarkemmin ilmenevällä tavalla. Edita Publishing Oy/Edita Oyj ylläpitää kuntien käyttöön tarkoitettua valtakunnallista julkisten hankintojen sähköistä kanavaa (HILMA).

EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat ilmoitetaan myös edellä mainitulla HILMA-kanavalla. Nämä tiedot välitetään edelleen EU:n viralliseen lehteen (julkisten hankintojen lehteen), sekä sähköiselle ilmoituskanavalle (TED-tietokanta) <sup>87</sup>.

Hankinnan luonne, sisältö ja laatu ratkaisevat, millaista kilpailuttamismenettelyä on tarkoituksenmukaisinta käyttää.

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö käynnistää hankinnan julkaisemalla hankintailmoituksen, ja jossa kaikilla halukkailla toimittajilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat ja oikeus tehdä tarjous.

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen, johon toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö valitsee ne toimittajat, joille se lähettää tarjouspyyntöasiakirjat ja jotka voivat antaa tarjouksen. Tarjoajia on kutsuttava vähintään viisi, jos sopivia hakijoita on riittävästi.

---

<sup>87</sup> Kuntien yleiset, 2007, 9-11

Neuvottelumenettelyssä on kaksi vaihetta. Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ne ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Neuvottelumenettely edellyttää hankintalaissa olevaa perustetta sen käytölle. Ehdokkaita tulee kutsua vähintään kolme, jos soveltuvia ehdokkaita on ollut riittävä määrä.

Kilpailullinen neuvottelumenettely etenee siten, että ilmoituksen julkaisemisen jälkeen hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen mahdolliset ratkaisut, ja niiden pohjalta pyydetään valittuja ehdokkaita tekemään tarjous. Tässä vaihtoehdossa käytetään tarjouksen valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta.

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa hankintayksikkö neuvottelee ja suorittaa tilauksen ilman tarjouspyyntöä tai tekee hankintapäätöksen tarjouskilpailua järjestämättä. Suorahankinnan voi tehdä muun muassa seuraavanlaisissa tilanteissa:

- ei ole saatu osallistumishakemuksia tai tarjouksia.
- vain yksi toimittaja
- äärimmäinen kiire ja ehdoton välttämättömyys
- tutkimus-, tuotekehittely tai tieteellinen tarkoitus
- palvelun toteuttamiselle välttämättömäksi osoittautunut lisäurakka tai palvelu.
- aikaisemman palveluhankinnan toisinto (ns. optio).

Tarjouksen tulee olla tarjouspyynnön mukainen. Tarjousten tekemiselle tulee olla kohtuullinen aika. Hankintayksikön velvollisuus on hylätä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous. Tarjousten avaamisesta laaditaan pöytäkirja. Hankinnasta on tehtävä kirjallinen päätös. Tiedot hankintapäätöksestä perusteluineen toimitetaan kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi viimeistään seitsemän



päivän kuluttua sen lähettämisestä. Muutoksenhakuaika on 14 päivää, minkä jälkeen vasta voidaan allekirjoittaa sopimus.

Euroopan unionin tilastolähteen mukaan julkisten hankintojen vuotuinen arvo on sekä unionin alueella että Suomessa 15% bruttokansantuotteesta<sup>88</sup>. Kolmannen sektorin tuottamien palvelujen pääasialliset ostajat ovat kunnat. Toisaalta palveluja ostavat suoraan myös yksityiset henkilöt.

#### **4.7. Kilpailutus ja ostopalvelut**

Kilpailunrajoituslain (480/92) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. EY:n perustamissopimuksen kilpailua koskevia määräyksiä voidaan soveltaa rinnakkain, jos Suomessa toteutetulla kilpailunrajoituksella on vaikutusta EU-maiden väliseen kauppaan<sup>89</sup>. Toisaalta komissio on uudistanut määritelmät yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa<sup>90</sup>. Tässä tutkimuksessa on rajattu tämän tarkempi EU-lainsäädäntö tarkastelun ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveystaloudellissa ei toistaiseksi pääsääntöisesti ole ollut Suomen ulkopuolisia palveluntarjoajia. Tilanne saattaa muuttua pianikin Baltian maiden liittyttyä EU:hun.

Suomessa kunnat ovat toteuttaneet vasta muutaman vuoden sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden kilpailuttamista. Uudistettu hankintalaki tuli voimaan 1.6.2007 ja se määrittelee entistä tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ostamisen erityiset piirteet. Kuntaliitto on huolehtinut kuntien kouluttamisesta ja laatinut yksityiskohtaiset ohjeet palvelujen hankinnasta ostopalveluna kuntia varten<sup>91</sup>.

Kilpailutuksen pohjana on hyvä olla kuntien palvelustrategiat ja hankintoihin liittyvät strategiset linjaukset. Kunnalla on useita eri vaihtoehtoja yksittäisen palvelun hankinnassa. Kunta voi hoitaa palvelun omalla organisaatiollaan,

<sup>88</sup> Kuntien yleiset hankintaohjeet, 6

<sup>89</sup> Romppainen, 2004, 41

<sup>90</sup> Komission tiedonanto, KOM (2000) 580, s 2.

työsuhteeseen palkatun henkilöstön avulla. Toinen vaihtoehto on solmia ostopalvelusopimus, toimeksiantosopimus tai jollakin muulla nimellä oleva sopimus yrittäjän tai järjestön kanssa. Sopimuksessa määritellään ostettavan palvelun sisältö, hinta, toimitusaika, laatuvaatimukset ja muut ehdot.

Kuntalain 44 §:ään perustuva vaatimus viranomaistehtävien hoitamisesta virkasuhteessa rajoittaa kunnan palveluhankintaa. Niitä voidaan hankkia myös toiselta kunnalta ja kuntayhtymältä, mutta palvelun antajan tulee aina olla viranhaltija.

Palvelusetelien käyttömahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tuli kunnille vuoden 2004 alusta lukien. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia sekä sosiaalihoitolakia muutettiin tarvittavassa määrin. Kunta sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimat palvelut kunnan päättämän setelin arvoon asti. Palveluseteli on tarkoitettu erityisesti kotipalvelujen hankintaan. Sen käyttö ei toistaiseksi ole levinnyt kovin moneen kuntaan.

Kuntaliitto määrittelee ohjeistuksessaan keskeisiä kriteereitä, joiden noudattaminen tukee julkisen hankintaprosessin onnistumista, kuten

- ostaja tietää, mitä haluaa ostaa ja millaisin ehdoin
- ostajat ja myyjät tuntevat ja hallitsevat julkisen hankintaprosessin periaatteet ja oikeat menettelytavat.
- palveluissa ja niiden tuottamisessa otetaan huomioon lainsäädännön vaatimukset ja viranomaisten asettamat ehdot, edellytykset ja vaatimukset.
- huomioidaan ostajan ja myyjän vastuut ja velvoitteet
- määritellään sopimuksen luonne

---

<sup>91</sup> Sosiaali- ja terveystalvelujen, 2007,



- hankinnoissa otetaan huomioon palvelujen käyttäjät, asiakkaat, potilaat, omaiset ja heidän asemansa ja oikeutensa.
- palveluhankinnoissa otetaan huomioon hankintasopimuksen tarkoituksenmukainen kesto. Tämä asettaa omat haasteensa hankinnalle, tarjouspyynnön laatimiselle ja hankintasopimuksen ehdoista – mm. laadun seurannasta tai hinnoista – sopimiselle.
- ostopalvelusta laaditaan kirjallinen hankintasopimus, jolla varmistetaan hankinnan ehdot ja jossa otetaan huomioon erilaiset sopimuksen keston aikana mahdollisesta esiin nousevat erityistilanteet.
- määritellään sopimusehtojen seurannan toteuttaminen.
- ostaja ja myyjä sopivat sopimuksenaikaisen yhteistyön muodoista ja sisällöstä. Yhteistyöllä varmistetaan palvelun sisältö ja laatu, josta hankintasopimusta laadittaessa sovittiin.

Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että sekä järjestöissä, yrityksissä että kuntapuolella ei vielä ole riittävää kokemusta kilpailutusprosessin läpiviemiselle. Tästä johtuen eri etujärjestöt ovat kouluttaneet omia organisaatioitaan parempaan toimintatapaan uuden hankintalain mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö, joka on kuluvana vuonna tehnyt kyselyn jäsenjärjestöjensä palvelutuotannosta<sup>92</sup>. Se toteutettiin osana YTY:n Sosiaali- ja terveyspalveluosaamisen kehittämisprojektia (PAUKE) 2005-2008. Kyselyn tarkoituksen oli selvittää palveluiden tuottamisen tämän hetkinen tilanne. Kysely lähetettiin kaikille YTY:n jäsenyhteisölle (128), ja siihen vastasi 102 jäsenyhteisöä.

Kyselystä ilmeni, että jäsenyhteisöillä oli monimuotoista palvelutuotantoa. Tähän kysymykseen vastasi yhteensä 72 yhteisöä.

---

<sup>92</sup> Palvelutuotanto, 2008

### Palvelun sisältö

- lasten ja nuorten laitos- ja perhehoitopalveluja	11
- ensi- ja turvakotipalveluja	3
- vanhusten laitospalveluja	5
- vammaisten laitospalveluja	9
- asumispalveluja	22
- päihdehuollon laitospalveluja	3
- kehitysvammaisten laitospalveluja	2
- palvelutalo- ja ryhmäkotipalveluja	17
- muita laitosmuotoisia asumispalveluja	2
- lasten päivähoitopalveluja	6
- kotipalveluja	8
- päivätoimintaa	16
- työtoimintaa ja työhön kuntoutusta	19
- avomuotoista päihdekuntoutusta	6
- muita sosiaalipalveluja	15
- muuta palvelua	1
yhteensä	145

Terveyspalveluiden kysymyksen osalta vastaajia oli 52.

### Palvelun sisältö

- Varsinaisia sairaalapalveluja	4
- Kuntoutuslaitos- ja sairaskotipalveluja	22
- Lääkäripalveluja	13
- Hammashuoltopalveluja	3
- Fysioterapiapalveluja	18
- Laboratoriotutkimuksia	6
- Kuvantamistutkimuksia	4
- Sairaankuljetuspalveluja	1
- Muita terveyspalveluja	10
- Muuta	1
yhteensä	82



Lisäksi haluttiin selvittää, millä juridisen organisaation muodossa palvelutoimintaa hoidetaan. Vastaajien kokonaismäärä oli 84. Kyselyyn vastanneiden järjestöjen palvelutoimintaa hoidetaan yhdistyksen omana toimintana 69 yhdistyksessä, 12 säätiössä, 19 osakeyhtiössä, yhdessä osuuskunnassa. Lisäksi yhden yksikön juridinen muoto jäi epäselväksi.

Palvelujen ostajatahojen kirjo oli kiinnostava. Kunnan sosiaalitoimi oli suurin (53), seuraavaksi suurin ryhmä olivat yksityisen palvelujen käyttäjät (39). Kela osti palveluja 31 yhteisöltä ja kunnan terveystoimi 30 yhteisöltä. Järjestöt ostivat yllättäen 26 muulta järjestöltä palveluja. Työvoimahallinto osti 16 järjestöltä ja muu valtion viranomainen 15 järjestöltä. Muu kunnan viranomainen oli ostajana 10 järjestön kohdalla ja jokin muu taho kahdessa tapauksessa.

YTY selvitti edelleen, onko järjestöjen tuottamien palveluiden alueella kilpailua. Tähän kysymykseen vastasi 86 yhteisöä., joista 57 toimi kilpailutilanteessa ja 29 järjestön palvelutuotannossa ei ollut kilpailua. Kilpailutukseen osallistuneita yhteisöjä oli 54. Näistä 31 järjestöä ilmaisi, että kilpailutuksessa oli hankaluuksia, 26 yhteisöllä ei ollut vaikeuksia.

Järjestöt ilmaisivat toivomuksenaan verkostoitumisen muiden toimijoiden kanssa. Ne toivoivat myös järjestöomisteisten palvelujen sertifikaattia, oppimisfoorumia yleishyödyllisille omistajayhteisöille kestäviin arvoihin perustuvan omistajapolitiikan kehittämiseksi, sekä tietoa kilpailuttamisesta ja palveluiden tuotteistamisesta.

YTY on myös tutkinut kilpailuttamiseen liittyviä kokemuksia. Kyselyyn valittiin eri puolilta Suomea 28 järjestöä, jotka edustavat eri sektoreita ja asiakasryhmiä: vanhukset, nuoret ja lapset, pitkäaikaissairaat, vammaiset sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujat. Kyselyn mukaan kilpailuttamisessa näkyi kokemuksen puute sekä järjestön että kunnan puolella. Järjestöt kantoivat huolta siitä, että kilpailutuksissa otetaan huomioon vain palvelun hinta. Tavoitteena on, että hinnan osuus olisi enintään 60 prosenttia ja palvelun kehittäminen ja laatukriteerit 40 prosenttia.

#### 4.8. Yleishyödyllisyys verottajan puntarissa

Yleishyödyllisyys liittyy olennaisesti yhdistystoimintaan. Yhdistys perustetaan jotakin aatteellista tarkoitusta varten, jolloin sen toiminta on verotonta. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että yhdistys muuttuu taloudelliseksi vasta siinä tapauksessa, että taloudellinen puoli on saanut toiminnassa ylivallan ja muodostuu yhdistyksen pääasialliseksi tehtäväksi<sup>93</sup>. Tämä tutkimus rajoittuu koskemaan vain sosiaali- ja terveysjärjestöjen asemaa verottajan silmissä.

Verolait eivät ole muuttuneet olennaisissa asioissa kuluneen kymmenen vuoden aikana. Verottaja arvioi vuosittain veroilmoituksen pohjalta yhdistysten yleishyödyllisyys-asemaa. Monet yhdistykset ovat huolissaan verottajan selvästi aikaisempaa ahtaammasta verolakien tulkinnasta 2000-luvulla. Verohallituksen 1.6.2005 (Dnro 753/32/2005) paikallisille verotoimistoille antama yleisohje<sup>94</sup> aiheutti laajan vastalausevyöryn, missä keskusjärjestöt kääntyivät ministeriön puoleen pyytäen tietyissä asioissa ohjeiden muuttamista ja muutenkin selkeyttämään annettuja ohjeita. Samassa yhteydessä järjestöt toivat myös esille eri verotoimistojen toisistaan poikkeavat käytännöt ja verotuspäätökset. Verotoimistot saivat ohjeiden tarkennuksen<sup>95</sup> 19.12.2005 (Dnro 753/32/2005). Järjestöjen antamia palautteita on jossakin määrin huomioitu uudessa verotusohjeessa 30.4.2007 (Dnro 384/349/2007). Verohallitus on nyt keskittänyt järjestöjen verotusasiat Savo-Karjalan verotoimistoon, Kuopioon. Tämä vahvistaa luottamusta siihen, että järjestöt saisivat jatkossa yhdenmukaisen kohtelun kautta maan.

Verottajan muuttuneen käytännön johdosta monet yhdistykset ovat yllättäen saaneet tiedon verottajalta, että mm. yhdistyksen toiminnan pääosa, palvelutoiminta, onkin elinkeinotoimintaa, mistä johtuen yhdistystä on verotettu kaikista se tuloista. Yhä useammat yhdistykset ovat halunneet selkeyttää omaa tilannettaan ja pyytäneet verottajalta kirjallisen

---

<sup>93</sup> Romppainen, 2004, 51

<sup>94</sup> Verohallituksen ohje 1.6.2005

<sup>95</sup> Verohallituksen 30.4. 2007



ennakkopäätöksen yleishyödyllisyyteen liittyen. Kentällä tiedetään myös, että yhdistyksen on vaikea saada takaisin yleishyödyllisyys-asemaansa, kun sen on kerran menettänyt.

#### **4.9. Palvelutoiminnan yhtiöittäminen**

Järjestöjen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotanto on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Palvelutuotannon eriyttämisestä ja yhtiöittämisestä on puhuttu varsin runsaasti. Myös verottaja on tahollaan kiinnostunut järjestöjen palvelutuotannosta. Järjestöjen palvelutuotanto ja lomatoiminta oli vuoden 2006 lopussa yhteensä runsaat 230 miljoonaa euroa, mistä noin puolet toteutui järjestöjen rinnakkaisorganisaatioissa.<sup>96</sup>

Järjestöt ovat joutuneet pohtimaan palvelutoimintansa organisointia hankintalain ja kilpailuttamisen johdosta. Mikäli myös kaupalliset yritykset tarjoavat vastaavia tuotteita ja palveluja kuin järjestö, voi verottaja tulkita yhdistyksen palvelutoiminnan elinkeinotoiminnaksi, josta on maksettava tuloveroa. Tämän lisäksi aiemmat verottajan päätökset tukevat järjestöjen käsitystä siitä, että jos elinkeinotoiminnan tuottojen määrä on yli puolet yhdistyksen tuotoista, koko yhdistyksellä on suuri vaara menettää yleishyödyllinen asema ja joutua verotettavaksi myös yleishyödyllisestä toiminnastaan.

Monet sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat perinteisesti tarjonneet omalle jäsenkunnalleen erilaisia apuvälineitä ja palveluja, joista jäseniltä saadut maksut ovat monesti kattaneet vain osan niiden aiheuttamista kuluista. Loppuosa on katettu järjestön muilla tuotoilla, kuten avustuksilla tai varainhankinnan tuotoilla ja jäsenmaksuilla. Tämänkaltaisen toiminta on yleensä määritelty järjestön sääntöjen tarkoituksipykälässä.

Jos palvelutuotanto on kasvanut laajaksi, sitä tarjotaan rajoittamattomalle asiakaskunnalle ja se tuottaa jatkuvasti voittoa, on palvelutoiminnan

---

<sup>96</sup> RAY, 2007 avustus 2008 I.

yhtiöittäminen erilliseen osakeyhtiöön vartenotettava vaihtoehto. Yhdistys omistaa silloin osakeyhtiön osakekannan ja saa osinkotuloja yhtiön tuloksen pohjalta. Toisaalta yhtiöittäminen on järjestössä suuri linjaratkaisu, jota ei pidä tehdä ilman vakavaa harkintaa ja selvitystyötä, koska järjestelyn purkaminen myöhemmin on hyvin vaikeaa<sup>97</sup>.

Osakeyhtiötä pitää aina johtaa liiketaloudellisin perustein, irrallaan voittoa tavoittelemattomasta järjestötoiminnasta. Yhtiöittäminen lisää myös hallinnollisia kuluja, koska sillä tulee olla oma hallitus ja tilintarkastaja sekä erillinen kirjanpito ja tilinpäätös. Tämä ratkaisu kuitenkin selkeyttää tilannetta sekä verottajaan että myös Raha-automaattiyhdistykseen päin. RAY pitääkin lähtökohtaisesti hyvänä palvelutuotannon eriyttämistä yleishyödyllisestä toiminnasta, sillä se tukee RAY:n edellyttämää toiminnan läpinäkyvyyttä.

Jos yhdistyksellä on kiinteistö, joka on elinkeinotoiminnan käytössä, yhdistys saa siitä vuokrana verotettavaa kiinteistötuloa. Myös kiinteistöt voidaan yhtiöittää. Tällöin on huomattava se, että siirrosta joudutaan maksamaan 4 prosentin varainsiirtovero. Lisäksi yhtiö maksaa tuloveroina 26 prosenttia kiinteistötulosta. Osakehuoneiston vuokratulo sen sijaan ei ole kiinteistötuloa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry on 129 sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestön yhteistyöelin ja edunvalvoja. YTY:n palvelutuotannon yhtiöittämiseen koskevaan kyselyyn vastasi yhteensä 102 jäsenjärjestöä. Niistä lähes 20 järjestöä on jo yhtiöittänyt osan tai kaikki tuottamistaan palveluista. Lisäksi viidessä järjestössä yhtiöittämisprosessi on juuri meneillään. Palvelujen yhtiöittämiseen ovat vastausten mukaan johtaneet verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen uudet linjaukset. Myös palvelujen kilpailuttaminen on vaikuttanut toiminnan yhtiöittämiseen. Järjestöjen näkökulmasta palvelutoiminta, vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki on yksi kokonaisuus, mutta rahoittajan näkökulmasta nämä toiminnot on eriytettävä toisistaan.

---

<sup>97</sup> Manninen, 2008, 26



### **Esimerkki: Nuorten Ystävät ry – konserni**

Nuorten Ystävät ry on vuonna 1907 perustettu sosiaalialan monialainen valtakunnallinen palveluntuottaja, jonka toiminta oli pitkään keskittynyt Muhokselle. Siellä sijaitsevat Pohjoismaiden suurin koulukotikokonaisuus Pohjolakoti ja vammaisten koulutus-, asumis- ja työtoimintoja tarjoava Toivola-koti. Nykyisin konsernilla on 21 toimipistettä eri puolilla maata. Konsernin keskustoimisto on Oulussa. Konserni on julkisen sektorin palvelujen täydentäjä ja erityispalvelujen osaaja. Se tarjoaa avuhuoltopalveluja lastensuojelun toimialalla, mielenterveyspalveluja, päihdepalveluja ja vammaispalveluja. Tämän lisäksi Nuorten Ystävät ry:llä on nyt käynnissä kuusi projektia, jotka liittyvät nykyisten toimintojen kehittämiseen. Konsernin työntekijöiden määrä on yli 500.

Kaavio Nuorten Ystävät ry:n organisaatorakenteesta



Nuorten Ystävät ry on uudistanut vuoden 2007 alusta lukien organisaatorakenteensa vastaamaan paremmin tämän päivän lainsäädäntöä ja verotusta.

Nuorten Ystävät ry on voittoa tuottamaton emoyhdistys, jonka toiminta-alueita ovat muun muassa kansalaisjärjestötoiminta, järjestölähtöinen auttamistyö, kehittämishankkeiden toteuttaminen, tukiasuntotoiminta, opetuspalvelut, viestintä ja hallinto. Sen tytäryritys on Nuorten Ystävät –kiinteistö Oy, johon on siirretty palveluiden käytössä olevat kiinteistöt. Tällä yhtiöllä on kaksi tytäryhtiötä: Nuorten Ystävät –palvelut Oy ja Tervatulli Oy. Nuorten Ystävät –palvelut Oy on organisoitunut kuuteen toiminnalliseen ja

alueelliseen osaan: Lastensuojelu – ja päihdepalvelut (Muhos), Vammais- ja mielenterveyspalvelut (Muhos ja Oulu), Itä-Suomi ja Oulu, Lapin lääni, Keski- ja Länsi-Suomi sekä Etelä-Suomi. Tervatulli Oy on sosiaalinen yritys, jossa on ympäristöliiketoimintaa ja työllistymispalveluja <sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Nuorten Ystävät, [www. 8.6.2008](http://www.8.6.2008)



## 5. UUSIA MAHDOLLISUUKSIA

### 5.1. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistäminen

Viime vuosina yhteiskunnan eri toimijoiden suhtautuminen kansalaisjärjestöihin on muuttunut selvästi myönteisemmäksi. Monet kunnat kehittävät laajaa yhteistyötä eri järjestöjen kanssa. Järjestöjen rooli palvelujen tuottamisessa sosiaali- ja terveysalalla on ennen kaikkea uusien toimintatapojen kehittämisessä ja jalkauttamisessa osaksi kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Muuttunut lainsäädäntö ja verotustulkintojen muutokset ovat vaikeuttaneet järjestöjen toimintaedellytyksiä.

Oikeusministeriö asetti 12.10.2006 professori Pentti Arajärven selvitysmieheksi, jonka tehtävänä oli laatia Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset –mietinnön ja tehtyjen esitysten pohjalta ehdotus, joka edistää kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä.

Järjestöjen kannalta valtioneuvoston periaatepäätöksen hyväksyminen selkeyttäisi järjestöjen aseman suomalaisessa yhteiskunnassa. Esityksessä todetaan seuraavasti: ”Periaatepäätöksellä luodaan julkisen vallan kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöjen toimintaan ja sen kehittämiseen. Päätöksellä pyritään myös vahvistamaan kansalaisjärjestöjen toimintoja lisäämällä julkisen vallan päätösten johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä asettamalla tavoitteita Suomen kansalliselle ja kansainväliselle kansalaisjärjestöjä koskevalle toimintalinjalle”<sup>99</sup>.

Ehdotuksessa on tiivistettynä kansalaisjärjestön olennaiset merkit. Ensinnäkin kansalaisjärjestö on rekisteröity yhdistys, jonka muodostavat yksilöt. Se voi myös olla liitto, jonka jäseninä ovat yksilöiden muodostamat yhdistykset. Muistiossa rajataan pois lailla perustetut julkiset yhdistykset, vaikka ne voivat kuitenkin tilannekohtaisesti olla periaatepäätöksen piirissä.

---

<sup>99</sup> Ehdotus, 2007, 1

Lisäksi niin sanotut laitossäätiöt ovat usein toimintatavoiltaan ja –logiikaltaan kansalaisjärjestöjen kaltaisia, mistä syystä niihin voidaan soveltaa soveltuvien osin tätä periaatepäätöstä.

Yleishyödyllisyys on toinen keskeinen kansalaisjärjestön ominaisuus. Se pohjautuu tuloverolain 22 § määritelmään. Itse yleishyödyllisyys-käsitteelle ei ole kansallisesti yhtä määritelmää. Lainvalmistelussa siihen liittyy eri käsitteitä, kuten yhteisvastuullisuus, autonomisuus ja aatteellisuus. Lisäksi olennainen kriteeri on yhdistyksen sääntöjen tarkoituspykälä.

Yhteisöainsäädännössä yleishyödyllisyys mainitaan palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (2006/123/EY) 2 artiklan 2a kohdassa ja kuudennen arvonlisädirektiivin (77/388/ETY) 13 artiklan A kohdassa. Yleishyödyllisyys –käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Se esiintyy terminä myös komission tiedonannoissa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001/C 17/04) ja Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa KOM (2006) 177 lopullinen. Määritelmät eivät kuitenkaan ole yhtenevät, eivätkä ne vastaa suomalaisia määritelmiä <sup>100</sup>.

Kolmanneksi arvioidaan kansalaisjärjestöjen merkitys ja vaikuttamistavat, joista ensimmäinen on osallistuminen. Se edellyttää kansalaisjärjestöjen osallistumismenettelyjen kehittämistä siten, että järjestöjä kuullaan riittävän varhaisessa vaiheessa, että järjestöillä on mahdollisuus kuulla omia jäsenjärjestöjään. Tämä koskee myös kuntatasolla suoraan paikallisten yhdistysten kuulemista. Tämä edellyttää hallituksen esitysten laatimishojjeiden (oikeusministeriön julkaisu 2004:4) kohtien 4:1 taloudelliset vaikutukset ja 4:4 yhteiskunnalliset vaikutukset täydentämistä siten että niihin kirjataan huomioon otettavina asioina myös vaikutukset järjestöihin ja järjestötalouteen <sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Ehdotus, 2007, 2

<sup>101</sup> Ehdotus, 2007, 2



Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan perustaminen mahdollistaa yhteistoimintaedellytysten luomisen myös kansalaisjärjestöjen ja yritysten välille sekä viranomaisten kanssa, mihin liittyy myös verotus ja järjestöjen aseman takaaminen Euroopan unionin asioiden valmistelussa.

Toisena kansalaisjärjestöjen merkityksessä on järjestölähtöinen auttamistyö ja elinkeinotoiminta. Tämä edellyttää palvelujen kansallisen strategian valmistelua, minkä tarkoituksena on turvata riittävät sivistykselliset, sosiaaliset ja terveydenhuollon palvelut. Strategiassa on tarve selkeyttää aatteellisen, järjestölähtöisen auttamistyön ja elinkeinotoiminnan suhdetta. Kehittämiskohteena on kansalaisjärjestöjen kyky vastata hankintadirektiivien ja kansallisen lainsäädännön vaatimuksiin. Tavoitteena on huomioida mahdollisuudet hankintamenettelyjen helpottamiseksi ja valtion tukien käyttämiseksi heikoimmassa asemassa olevien tukemiseksi. Tavoitteena on myös turvata vapaaehtoistyöhön perustuvien, yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset <sup>102</sup>.

Kolmantena kansalaisjärjestöjen merkitykseen on kirjattu muutamia kehittämiskohteita, kuten yhteisölainsäädännön kehittäminen siten, että osakeyhtiö tai osuuskunta voidaan perustaa rajoitetun voitonjaon yhteisönä ja tarjota tällä tavoin kansalaisjärjestöille mahdollisuus tuottaa palveluja, kuten eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön 26/2006 on kirjattu <sup>103</sup>.

Neljäntenä on kansalaisjärjestöjen talouden ja rahoituksen turvaaminen. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kansalaisjärjestötoiminnan ja kilpailun ulkopuolella olevan yleishyödyllisen järjestötoiminnan rahoitus tulee Raha-automaattiyhdistykseltä, jolla on raha-automaattiavustuksista annetun lain (1056/2001) nojalla yksinoikeus pelitoimintaan. Järjestöille kohdennettavaa tukea ohjaa myös valtionavustuslaki (688/2001) ja muut julkisen tuen säännökset.

---

<sup>102</sup> Ehdotus, 2007, 3

<sup>103</sup> Ehdotus, 2007, 4

Tavoitteena on myös veikkaus- ja vedonlyöntipelitoiminnan voittovarojen kohdistaminen järjestöjen toteuttaman palvelujen kehittämiseen. Tämän lisäksi on tarpeen tarkistaa yhdistyslakia sekä kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevaa lainsäädäntöä siltä osin kuin se koskee pienten vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten taloushallintoa ja raportointia.

Viidentenä on verotus. Tuloverolain 23 §:n tarkoituksena on erottaa yhteisön verotettava elinkeinotulo ja kiinteistötulo sen ei-verotettavasta toiminnasta. Järjestölähtöinen auttamistyö yhdessä perinteisen järjestötoiminnan kanssa ovat yleishyödyllistä toimintaa. Niitä ei pidä verottaa yhdistyksen harjoittaman elinkeinotoiminnan tähden. Yleishyödyllisyys käsitteenä tulee selkeyttää ja turvata järjestöille yhdenmukainen verotuksellinen käsittely kautta maan.

## **5.2. Osuuskunta**

Osuuskuntalaki (1488/2001) ja siihen liittyvä Verohallituksen ohje (Dnro 983/345/2006, 14.6.2006) määrittelevät osuuskunnan toiminnan puitteet.

Osuuskunnan määritelmä osuuskuntalain 1 luvun 2 §:ssä:

- jäsenmäärä ja pääoma ovat edeltä käsin määräämättömät
- tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinotoiminnan tukeminen
- tarkoituksena on harjoittaa taloudellista toimintaa
- jäsenet osallistuvat osuuskunnan toimintaan käyttämällä hyväkseen yhteisön tarjoamia tai järjestämiä palveluja.

Osuusmaksun suuruus ja sen maksuaika on määrättävä osuuskunnan säännöissä. Se voidaan suorittaa joko rahassa tai apportiomaisuutena.

Osuuskuntalaissa on osuusmaksun lisäksi seuraavat kuusu erilaista maksua:

- Liittymismaksu (OKL 9:4§)  
maksetaan liittyttäessä tai osuuksien lukumäärää lisättäessä ja voidaan palauttaa, jos säännöissä niin määrätään.
- Vapaaehtoinen osuus (OKL: 9:3 §)
- Ylimääräinen maksu (OKL 14 luku)



säännöissä määrättyyn osuuskunnan toiminnan aikana ilmenevään tarpeeseen.

- Lisämaksuvelvollisuus (OKL 15 luku)  
jäsenen rajoitettu tai rajaton vastuu osuuskunnan veloista. Maksu mahdollinen vasta kun osuuskunta on joutunut selvitystilaan tai konkurssiin
- Lisäosuus (OKL 11 luku)  
maksulle voidaan suorittaa osuuskunnan ylijäämästä korkoa sääntöjen määräämällä tavalla
- Sijoitusosuus (OKL 12 luku)  
säännöissä määrättävä nimellisarvo, osuuksien oltava samansuuruiset

Kun jäsen eroaa osuuskunnasta, hän saa takaisin maksamansa osuuspääoman. Osuuskunta voi osallistua kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailutukseen ja solmia ostopalvelusopimuksia kunnan kanssa.

Raha-automaattiyhdistys on avustuksia koskevassa ohjeistuksessaan linjannut, että osuuskunnat, avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja yksityiset liike- tai ammattitoiminnan harjoittajat eivät taloudellisina organisaatioina ole avustuskelpoisia.

Tämän hetken kysymys onkin, voisiko osuuskunta kuitenkin toteuttaa kehittämistoimintaa, joka rahoitetaan RAY-avustuksella? Millä tavoin osuuskunnan säännökset tulisi tässä tapauksessa määritellä?

Käsitykseni mukaan osuuskunnan asema voi tänä päivänä olla vain hankkeelle tarvittavan erillisen palvelun tuottaja, mutta ei koko hankkeen koordinaattori. Kuitenkin osakeyhtiö voi olla sääntöjensä mukaan aatteellinen, voittoa tuottamaton, jonka on mahdollista saada RAY-avustusta muun muassa kehittämistoimintaansa. Osuuskunnan asema voittoa tuottamattoman palvelun tarjoajana edellyttää lisäselvityksiä, joita ei ole ollut mahdollista toteuttaa tämän tutkimuksen puitteissa.

### 5.3. Sosiaaliset yritykset

Sosiaalisen yrityksen perustaminen on Suomessa ollut mahdollista kymmenkunta vuotta. Oulussa keskustuimistiaan pitävä Nuorten Ystävät ry perusti maan ensimmäisen sosiaalisen yrityksen, Tervatulli Oy:n vuonna 1997. Sen toiminta-alueena on työllistymisen palveluketjujen kehittäminen ja ympäristöliiketoiminta. Yhtiö toimii liiketaloudellisin perustein. Sen henkilöstöstä 30% on vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Yritys on keskittynyt purkamaan ja kierrättämään elektroniikkalaitteiden osia. Koska laitteilla on entistä lyhyempi elinkaari ja yhtiö saa purettavia laitteita yhä enemmän, näyttää tämän yrityksen tulevaisuus turvatulta toimivan liikeidean vuoksi.

Näin ei kuitenkaan ole monien muiden sosiaalisten yritysten kohdalla. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen piirissä onkin esitetty toiveita lain tarkistamisesta erityisesti vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien prosenttiosuuden pienentämiseksi henkilöstön määrässä.

### 5.4. Yleishyödylliset osakeyhtiöt – uusi mahdollisuus?

Nykyisessä Raha-automaattivastuksista säädetyssä laissa määritellään avustuskelpoisiksi yhdistysrekisteriin rekisteröidyt yleishyödylliset yhdistykset ja säätiörekisteriin rekisteröidyt säätiöt, jotka toimivat terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Nykyisen lain mukaan osakeyhtiöt ja sosiaaliset yritykset (laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003) ovat pääsääntöisesti luonteeltaan liiketaloudellisia organisaatioita. Niiden tarkoituksena on tuottaa omistajilleen voittoa tai muuta taloudellista etua. Mikäli yhtiön toiminta kohdentuu terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja sen yhtiöjärjestyksessä on määriteltynä yhtiön yleishyödyllinen tarkoitus, on sen poikkeuksellisesti mahdollista saada raha-automaattivastuksia. Yhtiöjärjestyksessä tulee kuitenkin olla säännös, ettei osakkeenomistajalle saa syntyä taloudellista etua myöskään osakkeiden myynnin kautta.



Osuuskunnat, avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja yksityiset liike- tai ammattitoiminnan harjoittajat eivät taloudellisina organisaatioina ole avustuskelpoisia. Myös yksityishenkilöt on rajattu avustusten ulkopuolelle. Arpajaislain 22 § 1 momentin mukaan avustusta ei voida myöskään myöntää valtiolle, kunnalle tai seurakunnalle <sup>104</sup>.

Kolmannella sektorilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon tarjoaminen toteutuu pääsääntöisesti yhdistys- ja säätiömuodossa. Kolmannen sektorin merkitys palvelujen tuottajana on koko ajan kasvamassa. Verottajan kiristynyt linja yhdistysten ja säätiöiden verovapauteen nähden on asettanut järjestöt tilanteeseen, jossa ne joutuvat hakemaan uudenlaisia tapoja organisoida toimintojaan, jotta niiden perinteinen kansalaisjärjestötoiminta ei joutuisi myös verolle järjestön kasvavan, verotettavan elinkeinotoiminnan tähden.

Professori Arajärvi tuo oikeusministeriölle 25.1.2007 jättämässään muistiossa esille uuden vaihtoehdon, yleishyödylliset osakeyhtiöt, jota on jo kokeiltu Isossa Britanniassa vuodesta 2005 ja Ruotsissa vuodesta 2006. Timo J. Tuovinen käsittelee muistiossaan Uudet yleishyödylliset osakeyhtiöt kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien edistäjänä <sup>105</sup> näissä maissa saatuja kokemuksia.

Yleishyödyllinen osakeyhtiö on sosiaalinen innovaatio, jonka käyttöönotto Suomessa edellyttää osakeyhtiölain muuttamista. Tämä osakeyhtiömalli sopii kolmannen sektorin varainhankintaan, laajamittaiseen liiketoimintaan, samoin yleishyödylliseen palveluliiketoimintaan. Se voidaan myös liittää joustavasti järjestön muodostamaan organisaatiorakenteeseen, jossa aatteellinen yhdistys tai säätiö on kattojärjestö ja sen omistamat yhtiöt harjoittavat järjestön toiminta-ajatuksen soveltuvaa liiketoimintaa.

<sup>104</sup> RAY, Tulkintaohjeita, 2006, 16

<sup>105</sup> Tuovinen, 2006, 1

Isossa-Britanniassa toteutettiin lainsäädännölliset muutokset Communité Interest Company –yhtiömuodolle (CIC) vuonna 2005. Lainsäädännölliset rajoitukset tarkoittavat voitonjaon rajoituksia (dividend cap ja asset lock) sekä korostettua avoimuutta yhtiön toiminnassa. Pääosa yhtiön tuotoista pysyy yrityksessä, ja niillä voidaan kehittää yleishyödyllistä liiketoimintaa.

Isossa-Britanniassa nämä uudentyyppiset osakeyhtiöt sijoittuvat julkisen ja yksityisen sektorin väliin, ja niitä on perustettu erityisesti sosiaaliseen asuntotoimeen, lastenhoitoon, energiahuoltoon ja fair trade –liiketoimintaan. Niiden toimialaa ei kuitenkaan ole laissa rajattu. CIC-yhtiöiltä odotetaan normaalia kannattavuutta kilpailluilla markkinoilla. Julkinen sektori ei vastaa millään lailla niiden kannattavuudesta.

CIC-yhtiön perustamisvaiheessa erityinen julkinen viranomainen (Regulator) suorittaa viranomaisarvion (Community Interest Test). Se valvoo myöhemminkin yhtiön toimintaa. Korostettu avoimuus näkyy mm. siinä, että yhtiö joutuu laatimaan joka vuosi julkisen raportin, missä yhtiö raportoi toimintansa yleishyödyllisyydestä, yhtiön maksamien osinkojen määrä sekä yhtiön johdossa olevien henkilöiden palkkiot. Yhtiön toiminta eri sidosryhmiin (stakeholders) nähden on myös raportoitavien asioiden joukossa.

CIC-yhtiö voi hankkia osakeyhtiömuotoista pääomarahoitusta tuotto- tai sijoittajaosakkeilla. Osakkaat saavat osinkotuottoja vain tiettyyn raja-arvoon asti (capped dividend). Erona tavallisiin osakeyhtiöihin on mm. se, että osinkotuottoja saavilla osakkailla ei ole äänioikeutta yhtiökokouksessa. Äänioikeus on vain niillä osakkailla, jotka eivät voi saada osinkotuottoja yhtiöstä.

Ruotsissa liitettiin uuteen osakeyhtiölakiin (2005:551) erityissäännökset uudesta osakeyhtiömuodosta (aktiebolag med begränsad vinstutdelning) lain tullessa voimaan vuoden 2006 alusta lukien <sup>106</sup>. Myös Ruotsissa uuden osakeyhtiömuodon tarkoituksena on mahdollistaa sellainen liiketoiminta, jota

---

<sup>106</sup> Tuovinen, 2006, 2



ei harjoiteta pääasiassa osakkeenomistajien saaman tuoton maksimoimiseksi. Tällöin yhtiön voittovaroista jää pääosa käytettäväksi yhtiön toiminnan kehittämiseen. Laki määrittelee suurimman mahdollisen voitonjaon määrän.

Ruotsissa kolmannen sektorin (sociala ekonomin) yritystoiminta on selkeästi julkisten palvelujen täydentäjä. Uudesta osakeyhtiömallista odotetaan merkittävää yhtiömuotoa kolmannen sektorin palvelutoiminnalle sekä terveydenhuollon ja koulutuksen innovaatioille.

Uuteen osakeyhtiömuotoon on asetettu yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Ruotsissa annetaan julkisia tukia kaupallisesti tuotettaville palveluille. Rajoitetun voitonjaon osakeyhtiöiden avulla pyritään varmistamaan hyvinvointipalvelujen laatutaso. Samoin tavoitteena on julkisten tukien parempi kohdennettavuus loppukäyttäjien eli kansalaisten hyväksi. Ruotsissa on osakeyhtiömuotoisen liiketoiminnan osuus terveydenhuollossa kasvanut 1990-luvulta lähtien. Osakkeenomistajien tuottovaateet ja yhtiöiden keskittyminen mahdollisimman suureen voiton tuottamiseen voi vaarantaa terveydenhuollon lääketieteellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista <sup>107</sup>. Ruotsissa on tavoitteena yhtiömuotoisista terveydenhuollon palveluista saatavan voiton kanavoitumista palvelujen kehittämiseen. Samoin koulutoiminnassa nähdään selkeä riski siinä, että yhtiön voitontuottamistavoite ohittaa toimialan pedagogiset tavoitteet ja rajoittaa koulutoiminnan kehittämistä. Ruotsissa ei ole erillistä valvovaa viranomaista rajoitetun voitonjaon osakeyhtiöitä varten. Tilintarkastajien veloitteena on valvoa yhtiön voitonjakorajoitusten toteutumista ja raportoida mahdollisista poikkeamista tilintarkastuksen yhteydessä.

Suomessa haetaan nyt aktiivisesti erilaisia toimintatapoja, joilla voitaisiin turvata nykyistä paremmin kolmannen sektorin mahdollisuudet vapaaehtoisessa kansalaistoiminnassa samoin kuin kilpailutuksen alaisilla palvelumarkkinoilla. Tuovinen käy läpi olennaiset muutettavat kohdat

---

<sup>107</sup> Tuovinen, 2006, 3

osakeyhtiölainsäädännössä, mikä mahdollistaisi myös Suomessa yleishyödyllisten osakeyhtiöiden perustamisen. Nykyinen laki mahdollistaa sinänsä sellaisen osakeyhtiön perustamisen, jonka yhtiöjärjestyksen tarkoituksena on maininta muun tarkoituksen kuin voiton tuottamisen osakkeenomistajille. Tämä yhtiöjärjestyksen määräys voidaan kuitenkin muuttaa yhtiökokouksen enemmistöpäätöksellä. Nykyisen osakeyhtiölain perusteluissa ilmenee osakeyhtiön perustarkoitus, voiton tuottaminen osakkeenomistajille ja osakkeiden arvon kasvattaminen pitkällä tähtäyksellä. Tuovisen mukaan tämä on liian kapea arvopohja kansalaisjärjestöjen ja yleishyödyllisten yhteisöjen yhtiömuodossa harjoittamalle palveluliiketoiminnalle<sup>108</sup>.

Julkisella sektorilla käynnissä oleva rakenne- ja toimintatapamuutos sekä kunnissa toteutettava sosiaali- ja terveystalouden uudelleenorganisointi ja useissa kunnissa tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto haastaa kolmannen sektorin järjestöt tiukkaan kilpailuun kaupallisten yritysten kanssa. Uusi yleishyödyllinen yhtiömuoto tarjoaisi kolmannen vaihtoehdon perinteisen julkisen vallan toteuttaman palvelutuotannon ja puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yritysten välille. Myös palvelujen mahdolliset julkiset tuet kanavoituisivat uudessa yhtiömallissa aiempaa paremmin palvelujen loppukäyttäjille.

Tuovinen nostaa esille myös Suomen lainsäädännön muutosten pohjalta perustetut sosiaaliset yritykset, mitkä eivät ole vastanneet riittävässä määrin sille kohdistettuja odotuksia erityisryhmien työllistäjänä. Uusi yleishyödyllinen yhtiömuoto voisi mahdollisesti korvata sosiaaliset yritykset.

Uutta yhtiömuotoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon, että se ei saa vaarantaa kilpailuneutraalisuutta. Uudella yhtiömuodolla on itse asiassa nykyistä suuremmat mahdollisuudet kehittää omaa toimintaansa, koska suuri osa toiminnan tuotoista pysyy yhtiössä. Tämä yhtiö voi myös hinnoitella palvelut maltillisesti. Yleishyödyllisellä

---

<sup>108</sup> Tuovinen, 2006, 5



yhtiöllä on kaupallisia yhtiöitä laajempi arvopohja, mikä osaltaan saattaa lisätä palvelujen myyntiä. Myös sijoittajat saattavat kiinnostua yrityksestä, jonka toiminta on vakaata ja pitkäjänteistä.

On kiintoisaa nähdä, millä tavoin lainsäätäjät arvioivat yleishyödyllisen yhtiön tarvetta maassamme, ja millä aikataululla osakeyhtiölakia mahdollisesti lähdetään muuttamaan. Järjestöjen palvelutuotannossa on ominaista jatkuvuus, vakaus ja turvallisuus sekä eettinen arvopohja. Kilpailuttamisessa näitä tekijöitä ei yleensä huomioida. Palvelun hinta ratkaisee tänä päivänä liian usein kilpailutuksen tuloksen sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Yleishyödyllinen toiminta yhdistyksissä ja kokoontumisvapaus on yksilön perusoikeus. Yhdistystoiminnan merkittävä historia ja sen monimuotoisuus suomalaisessa yhteiskunnassa on huomioitava ja varmistettava lainsäädännön kautta. Sosiaali- ja terveysjärjestöt keräävät toimintansa kautta tavallisen suomalaisen kokemuksia yhteiskunnan toimivuudesta ja mahdollisista väliinputoajista.

Kaksi esimerkkiä. Kun Suomi liittyi EU:hun, se aiheutti huomattavia muutoksia maataloutta harjoittavien tilojen tulorakenteeseen. Yksittäisten maanviljelijöiden ahdistus ilmeni kriisikeskusten verkostossa kriisipuheluina ja –käynteinä. Suomen Mielenterveysseura käynnisti MTK:n kanssa maaseudun tukihenkilöiden koulutuksen. Tämä tuki oli merkittävä. Samoin 1990-luvun alussa laman syventyessä ylivelkaantuneiden kansalaisten hätä tuli ensimmäisenä tietoon kriisikeskusten asiakkaiden yhteydenottojen syitä seuratessa. Aluksi järjestöjen toteuttamana projektina alkanut velkaneuvonta on sittemmin siirretty osaksi kuntien pysyvää talous- ja velkaneuvontaa.

Hankintalain uudistaminen ja siihen liittyvä kilpailutus voi sinällään tarjota hyvät mahdollisuudet palvelujen tuottamiseen kustannustehokkaasti yksittäisille kuntalaisille. Kuitenkaan hinta ei saa olla ainoa kriteeri, vaan muun muassa palvelujen laadun tulee saada riittävä merkitys kriteerien laadinnassa. Tähän mennessä saadut kokemukset kuntien kilpailutusprosesseista eivät saa hyvää arvosanaa. Tosin parantamisen varaa on myös kilpailutukseen osallistuvien järjestöjenkin osaamisessa. Lisäksi kuntien tulisi laatia eri palveluille selkeät laatukriteerit ja valvoa niiden toteutumista sekä kilpailutettujen palveluiden kohdalla, että kunnan omissa palveluissa.

Raha-automaattiyhdistys on perinteisesti ollut järjestöjen eri toimintojen ja palvelujen kehittämisessä tärkein yhteistyökumppani ja rahoittaja. Valtiovallan ei tule ohjata RAY:n avustusvaroja valtion budjettiin kuuluvien



kustannuserien kattamiseen, vaan palauttaa ne takaisin jaettavaksi kolmannen sektorin järjestöille ja säätiöille.

Verottajalla on ensisijaisesti ollut fiskaalinen tarkoitus sen ulottaessa verotusta yhä suuremmalle joukolle yleishyödyllisiä järjestöjä. Verolain tulkintojen muuttuessa aiheuttaa tarpeetonta haittaa järjestöjen toiminnalle. Verottajalle tehtävät selvitykset vaikeuttavat yhdistystoimintaa ja aiheuttavat epätietoisuutta. Verottaja on tosin viime vuosina parantanut omaa tiedottamistaan ja kehittänyt toimintakulttuuriaan kolmannen sektorin toimijoihin nähden.

Valtioneuvoston tulee kiinnittää erityistä huomiota yleishyödyllisen järjestötoiminnan suojelemiseksi ja sen toimintakentän turvaamiseksi. Osakeyhtiölain muutoksen valmistelun aloittaminen yleishyödyllisten osakeyhtiöiden perustamista varten antaisi uuden vaihtoehdon palvelutuotannon organisoimiseksi.

## 7. LÄHDELUETTELO

### Julkaisut

**Airaksinen Manne & Jauhiainen Jyrki**, Osakeyhtiölaki. Porvoo 1997. WSOY

**Halila Heikki (1993)**, Toimivaltajako yhdistyksissä. Helsinki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 196

**Halila Heikki & Tarasti Lauri (1996)**, Yhdistysoikeus. 2. painos Helsinki 1996. Lakimiesliiton kustannus

**Hirvonen Ahti & Niskakangas Heikki & Wahlroos Juha (1997)**

Hyvä hallitustyöskentely. Juva 1997. WSOY

**Kari Matti & Kattelus Mervi & Saari Juho**, Sosiaalinen Eurooppa murroksessa – Euroopan unionin sosiaali- ja terveystalitiikka. Helsinki 2008. Eurooppatiedotus

**Kyläkallio Juhani & Iirola Olli & Kyläkallio Kalle (1997)**

Osakeyhtiö. Helsinki 2002. Edita Prima Oy

**Lydman Kari, Alakare Mikko, Björklund Arja, Kemppinen Seppo, Laaksonen Lasse, Leppä Mikko**, Yhdistys ja säätiö – oikeudelliset kysymykset, tilinpäätös, verotus ja hallinto. Jyväskylä 2005. Tietosanoma.

**Myllymäki Arvo, Tetri Eija**, Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Vammala 2001. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 32

**Myllymäki Arvo**, Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä. Tampere 2003. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos

**Nurminen Herman**, Järjestöjen uusi tilioas. Jyväskylä 1998. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto

**Riitesuo Risto**, Yhdistyksen kokousmenettely. Helsinki 1990. Lakimiesliiton kustannus

**Riitesuo Risto**, Yhdistyksen hallituksen kokousmenettely. Helsinki 1996. Lakimiesliiton kustannus

**Romppainen Esko**, Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu, Raha-automaattiyhdistys, Avustustoiminnan raporteja 9, Helsinki 2003

**Romppainen Esko**, Kilpailuneutraaliiteetti sosiaali- ja terveystalitiöiden verotuksessa, Avustustoiminnan raporteja 12, Helsinki 2004



**Romppainen Esko**, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, Vammala 2007, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:0 281

**Toiviainen Heikki (1988)**, Osakeyhtiön hallituksesta. Helsinki 1988. Lakimiesliiton kustannus

**Toiviainen Heikki (1992)**, Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. Helsinki 1992. Lakimiesliiton kustannus

**Virtanen Petri, Karjalainen Kirsi, Mäkinen Anna-Kaisa, Mäkelä Outi, Ahonen Pertti**, Miten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tilintekovastuu toteutuu? Raha-automaattiyhdistys, Avustustoiminnan raportteja 7, Helsinki 2003

**Vuorinen Marja, Särkelä Riitta, Peltosalmi Juha, Eronen Anneli**, Järjestöbarometri 2007, Helsinki 2007, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry

**Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina**. Tutkimus jyvaskyläläisistä yhdistyksistä. Toimittanut Martti Siisiäinen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2002

### **Muu aineisto**

**Arajärvi Pentti**, Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -mietintö oikeusministeriölle, 25.1.2007

**Avoin raportti 07**, Hyvä raportointitapa – neuvoja kolmannen sektorin läpinäkyvään raportointiin. Julkaisu 2007. PriceWaterhouseCoopers

**Hallituksen esitys uudeksi osakeyhtiölaiksi (HE 109/2005)**

Lakimiesliiton koulutus 5.4.2006. Moniste

**HE 1988**, Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 1999 vp. n:o 64

**Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuus**

<http://www.jyu.fi/ytk/laitokset/yfi/oppiaineet/kans.> 10.4.2007

**Komissiolta laaja sosiaalipaketti kesällä** – mukana EWC-direktiivin muuttaminen, 28.5.2008 Uutiskirje EK 28.5.2008

[http://www.ek.fi/eu/fi/uutiskirje/5\\_2008\\_EUutiskirje.php?we\\_objectID=7940&print](http://www.ek.fi/eu/fi/uutiskirje/5_2008_EUutiskirje.php?we_objectID=7940&print)

**Kuntien yleiset hankintaohjeet 2007**, Moniste, Suomen Kuntaliitto

**Lehdistötiedote 5.6.2008:** Yksityisen ja julkisen sektorin on rakennettava sosiaali- ja terveysaloille uudenlaista kumppanuutta.

**Manninen Merete,** Yhtiöittääkö vai ei?. Artikkel. Tukipotti 2/2008. RAY:n avustustoiminnan asiakaslehti.

**Matinvesi Seppo,** Kuulonhuoltoyhdistyksen johtaminen, opettajan aineisto. Moniste 1998

**Nuorten Ystävät,** Toimintakertomus 2007 ja www-sivut 8.6.2008

**Osuuskuntien verotuksesta.** Verohallituksen ohje Dnro 983/345/2006, 14.6.2006

**Palvelutuotanto YTY:n jäsenyhteisöissä –kyselyn yhteenveto.** Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry, 2008

**Peräkylä Janne,** RAY – 2008 – 2011 –avustuslinjauksista, Moniste 23.5.2008

**Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.** Moniste 19.4.2007

**RAY / Avustusosasto / PM,** Mielenterveystyön ensiapu- ja kriisikeskukset. luonnos 14.12.2005

**RAY / Avustusosasto,** Vuoden 2008 avustusvalmistelun taustamuistio, Moniste 3.10.2007

**RAY,** Hakuopas. Moniste

**RAY,** Hyvän tahdon pelejä, Tulkintaohjeita. Moniste 11.9.2006

**RAY,** Yleisavustukset RAY:n avustusjärjestelmässä -aineisto, Seminaari 22.5.2006

**RAY,** Yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus 2007

**Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna,** Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi, Kuntaliitto, Helsinki 2007, Moniste

**Tuovinen Timo J.,** Uudet yleishyödylliset osakeyhtiöt kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien edistäjinä, Muistio 22.11.2006

**Uusi osakeyhtiölaki,** Lakimiesliiton koulutus 5.4.2006. Moniste

**Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille.** Ohje Dnro 753/32/2005, 1.6.2005

**Verohallitus tarkentaa 1.6.2005 antamaansa ohjetta.** Ohje Dnro 1756/349/2005, 19.12.2005

**Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille.** Ohje Dnro 384/349//2007, 30.4.2007

**Lait**

Arpajaislaki (1047/2001).

Arvonlisäverolaki

Hallituksen esitys uudeksi osakeyhtiölaiksi (HE 109/2005)

Hankinta-asetus (614/2007)

Kilpailunrajoituslaki (480/92)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalaki

Laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003)

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli erityisalojen hankintalaki.

Laki raha-automaattivastuksista (1056/2001)

Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001)

Valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattivastuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001) muut. 18.3.2004/184

Osakeyhtiölaki

Osuuskuntalaki (1488/2001)

Säätiölaki

Yhdistyslaki (503/89)

Tilintarkastuslaki 13.4.2007, voimaan 1.7.2007

Valtionavustuslaki (688/2001)

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen verohuojennuksista annettu laki (680/1976)

**Haastattelut**

Toiminnanjohtaja Pirkko Lahti, Suomen Mielenterveysseura ry

Toiminnanjohtaja Seppo Matinvesi, Kuulonhuoltoliitto ry